

استراتيجية إعادة تأهيل النسيج القديم - حالة وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس -

تشكل الأنسجة القديمة للمدن العتيقة بالمغرب ثروة تراثية لا تقدر بثمن وفريدة في العالم. وتمثل حوالي 10% من التراث العقاري وتأتي ما يقارب 5 ملايين نسمة وعشرات الآلاف من الوحدات الحرفية (النحاس، المجوهرات، النسيج التقليدي، الخزف، الزليج، ...). تتشكل هذه الأنسجة القديمة من ثلاثين مدينة وعشرات القصور والقصبات و10 مدن استعمارية، وكذا القرى التاريخية. وتضم أكثر من 250.000 بناية. وتصنف 34 مدينة ضمن التراث الوطني. كما تتوفر هذه المدن القديمة على إقامات خاصة (رياضات) ومدارس قرآنية وفنادق وحمامات وأحواض مائية وسقايات ومرافق عمومية أخرى.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أولاً. سمات سياسة إعادة تأهيل النسيج القديم

1. استراتيجية إعادة تأهيل النسيج القديم على الصعيد الوطني

تعاني استراتيجية التدخل في الأنسجة القديمة من إكراهات القوانين المنظمة لمجالات التراث وكذا من غياب رؤية واضحة تهدف إلى تجميع جميع المبادرات في المجال.

1.1. إكراهات القوانين المنظمة لمجالات التراث

يمثل الشق القانوني أداة مهمة وأساسية للحفاظ على التراث. وقد اعتمد المشرع على نظامي التقييد والترتيب لضمان الحماية القانونية للتراث الثقافي المغربي، وخاصة المآثر التاريخية والمواقع الأثرية.

إلا أن القانون رقم 22.80 بتاريخ 25 دجنبر 1980 المتعلق بالمحافظة على المآثر التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات، تعزيره عدة نفاص نتجت عنها عدة تأثيرات سلبية منها:

- بطء وتعقد مساطر التصنيف للممتلكات غير العقارية المصنفة أو التي تم تسجيلها؛
- عدم التطبيق الصارم للقانون السالف الذكر (الفصل السابع الذي ينص على منح إعانة لمالكي المباني المسجلة لا يطبق)؛
- عدم الإحالة إلى الالتزامات الدولية للمغرب (خاصة اتفاقية باريس المتعلقة بحماية التراث الوطني والثقافي والطبيعي لسنة 1972 واتفاقية لاهاي لسنة 1954 المتعلقة بحماية التراث الثقافي في حالة نشوب نزاع مسلح)؛
- غياب نص قانوني ينظم بصفة خاصة حرف الصناعة التقليدية.

2.1. تعدد المتدخلين في النسيج القديم للمدن العتيقة

التدخلات في الأنسجة القديمة متعددة ومشتتة (الوزارات، البنك الدولي والجماعات الترابية)، ويمكن أن تكون مباشرة (على البناية المعنية) أو غير مباشرة (على البنيات المجاورة)، دون أن يكون لهذه التدخلات هدف واحد. وفيما يلي أهم التدخلات المسجلة في مجال الأنسجة القديمة للمدن العتيقة:

أ. مشروع الاستراتيجية المقترحة من طرف المجلس الوطني للسكنى المحدث سنة 2006

تتمثل مهمة المجلس الوطني للسكنى الذي أحدث سنة 2002 لدى الوزارة الأولى، في المساهمة في رسم التوجهات والاستراتيجيات في مجال السكنى وخاصة السكن الاجتماعي. وبالرغم من أن المجلس أعد مشروع الاستراتيجية الوطنية لإعادة تأهيل النسيج القديم في سنة 2006، فإن هذا المشروع لم يخرج إلى الوجود. وللتذكير، فإن أعمال هذا المجلس ظلت مجمدة منذ فترة طويلة.

ب. رؤية وتوصيات البنك الدولي

أفضت الدراسة التي قام بها البنك الدولي بطلب من وزارة السكنى والتعمير وتهيئة المجال في سنة 2009 حول "استراتيجيات تنمية المدن التاريخية المغربية" إلى إصدار مجموعة من التوصيات التي تمحورت حول ما يلي:

- التدخلات ذات الطابع القانوني (المتعلقة بالمصادقة على النصوص القانونية لإعداد مخططات التهيئة والحماية الموجهة للغير من أجل توفير إطار قانوني محفز)؛

1 - الفصل الأول من مرسوم 2.10.1011 بتاريخ 4 يونيو 2004. بالإضافة إلى المجلس يمكن استشارته من طرف وزارة السكنى والوزارات المعنية أو أي جمعية مهنية عضو في المجلس. يتكون المجلس الإداري من ثلاثين عضو يتوزعون بين ممثلي الإدارة (15 عضو) والمؤسسات العمومية وشبه العمومية (10 أعضاء) والمؤسسات المالية والمهنية (08 أعضاء).

- النظام العقاري للمدن العتيقة عن طريق التسجيل للجميع (سواء بالاعتراف وتسجيل العقود العائلية والوثائق الأخرى المثبتة لملكية الأراضي والمباني)؛
- إعادة تأهيل الإطار المادي (الترميم والمحافظة على أهم المباني العمومية والدينية المصنفة، إنجاز أشغال تحسين البنيات التحتية الخاصة بالولوج والركن والإضاءة العمومية والتشوير، إعادة تأهيل الساحات العمومية والأزقة، إحداث مراكز الاستقبال للزوار...)
- التدابير ذات الطابع المالي (رصد الموارد الضرورية للمحافظة وإعادة تأهيل المدن العتيقة)؛
- الشروع في الحملات التحسيسية بواسطة الإعلام والتواصل والتربية (لدى الساكنة المقيمة في المدن العتيقة وفي مدن الانتماء).

إلا أنه لم يتم تنزيل خلاصات هذه الدراسة على أرض الواقع، كما لم يتم التفكير في مشاريع استراتيجية تهتم المدن العتيقة.

ج. التأطير التنظيمي للقطاع: وزارة الثقافة

إن إعداد وتنفيذ السياسة الحكومية في مجال التراث والتنمية الثقافية والفنية يبقى من اختصاص وزارة الثقافة. إلا أنه، وتبعاً للقاءات مع مسؤولي الوزارة، تبين أن هذه الأخيرة لم تقم بإعداد أية استراتيجية للتدخل في قطاع الأنسجة القديمة للمدن العتيقة.

د. تدخل الوزارة المكلفة بالسكنى

قبل سنة 2013¹، كُلفت شركة العمران ببرنامج المباني الآيلة للسقوط. إلا أنه، فيما يخص الأنسجة القديمة، اقتصر هذا البرنامج على الشق العلاجي بسبب غياب المعرفة بواقع هذه الظاهرة. وتجلي تدخل الوزارة المكلفة بالسكنى في اعتماد 70 اتفاقية لتمويل وإنجاز برامج على مستوى النسيج القديم بكلفة إجمالية تبلغ 3.027 مليون درهم. وقد بلغت الإعانة الممنوحة لهذه البرامج ما بين سنوات 2002 و 2015 ما قدره 1.697 مليون درهم (الصندوق الاجتماعي للسكنى والاندماج الحضري).

للإشارة، فهذا البرنامج لا يندرج ضمن رؤية منسجمة وأفقية تضم جميع المتدخلين في القطاع وتميز، بشكل واضح، ما بين النسيج القديم والمباني الجديدة الآيلة للسقوط.

هـ. وضع مخططات تهيئة وحماية المدن العتيقة

تم تنزيل مخططات تهيئة المدن العتيقة والتي يطلق عليها اسم "مخططات الحماية" على عدة مراحل بسبب غياب التنصيص القانوني على الخصوصية العمرانية لهذا النسيج. فمصطلح "حماية" لا وجود له في التشريع الحالي.

و. تدخل وزارة السياحة: برنامج تراث وإرث لرؤية 2020

أطلقت وزارة السياحة "برنامج تراث وإرث" الذي يهدف إلى تثمين الهوية الثقافية للمغرب بواسطة هيكلة وتثمين التراث المادي واللامادي للمملكة وإنشاء منتوجات سياحية منسجمة وجذابة. ولهذا الغرض، تم وضع برنامج مندمج للتنمية السياحية للمنتوج الثقافي والتقليدي في المدن العتيقة في إطار اتفاقية شراكة متعددة الأطراف (انظر الشركاء في الجدول أسفله) معدة في سنة 2015. وتبلغ التكلفة الإجمالية لهذا البرنامج 2.260 مليون درهم. إلا أن هذا البرنامج لا يندرج في أية رؤية أفقية يشترك فيها كل المتدخلون في قطاع إعادة تأهيل التراث.

توزيع المساهمات المالية

النسبة المئوية %	المساهمة المالية (مليون درهم)	الجهة المتدخلة
43	960	وزارة الداخلية (برسم مساهمات الجماعات الترابية)
10	250	وزارة الثقافة
19	430	وزارة السكنى وسياسة المدينة
02	50	وزارة الصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني
25	570	وزارة السياحة
100	2.260	المجموع

تبعاً لما سلف، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بصياغة استراتيجية وطنية لإعادة تأهيل الأنسجة القديمة والتي يمكن أن تترجم إلى برامج ومخططات جهوية للعمل، وذلك باعتماد المقاربة التشاركية والأخذ بعين الاعتبار خصوصيات التراث التاريخي لكل نسيج.

¹ - تاريخ توقيع اتفاقية الشراكة والتمويل المتعلقة بـ"برنامج ترميم وإعادة تأهيل 27 مأثرة تاريخية بمدينة فاس" (04 مارس 2013).

2. سياسة إعادة تأهيل النسيج القديم للمدينة العتيقة بفاس

لم تعتمد استراتيجية خاصة بإعادة تأهيل النسيج القديم للمدينة العتيقة بفاس، مما حرّمها من رؤية واضحة للمقاربات الواجب الأخذ بها في هذا المجال.

أ. وضعية التراث العالمي وإعادة التأهيل

في سنة 1976، ومن أجل حماية المدينة العتيقة بفاس، صنف الجمع العام لليونيسكو هذه المدينة "كنزا ثقافيا للإنسانية". وفي سنة 1981، سجلت المدينة العتيقة لفاس ضمن التراث العالمي. ومع هذا الوضع، أصبح من الأمور الإلزامية حماية والمحافظة على القيم و"شروط الأصالة" التي أهلت المدينة لتسجل في لائحة اليونيسكو. ومن ناحية أخرى، ومن أجل تدبير جيد للمحافظة على المواقع المسجلة في هذه اللائحة، يعتبر هذا المنتظم الدولي أنه من الضروري إعداد مخطط عمل موجه لتنظيم المحافظة على هذه المواقع ودعم عمليات التنمية لهذه المدينة العتيقة. فالتوفر على هذه الآلية يمكن المانحين من تمويل العمليات بطريقة منسقة وفعالة. وإلى غاية متم سنة 2015، لم تكن المدينة العتيقة لفاس تتوفر على مخطط العمل الخاص بها.

ب. مخاطر مرتبطة بالبنية الألية للسقوط

تصطدم كل الجهود الرامية إلى القضاء على آفة تدهور البنيات الألية للسقوط بعدة صعوبات، وذلك بسبب تزايد عدد هذه البنيات، حيث انتقلت من 1.097 في سنة 1993 إلى 4.207 في سنة 2004 لتتراجع بعد ذلك إلى 3.666 بناية سنة 2012 ثم إلى 2.977 بناية سنة 2015.

ج. الهيئات المحلية لإعادة التأهيل

تعرف أشغال إعادة تأهيل المدينة العتيقة تدخل عدة أطراف محلية:

- وكالة التنمية ورد الاعتيار لمدينة فاس: أحدثت سنة 1989 على شكل شركة مجهولة الاسم لتأمين "تنفيذ البرامج المرتبطة بحماية مدينة فاس في إطار الاختصاصات الحكومية"؛
- الجماعات الترابية: يتعلق الأمر بالاختصاصات الموكولة لمجالس العمالات أو الأقاليم وكذا الجماعات الحضرية.
- المصالح اللامركزية: تستمد هذه المصالح اختصاصاتها من تلك الموكولة للوزارات التابعة لها (وزارة الثقافة ووزارة التعمير)؛
- نظارة الأحباس: حيث تتوفر على حظيرة مهمة من المباني (تقدر بحوالي 10% من مجموع مباني المدينة القديمة)، إلا أنها تفتقر إلى قاعدة بيانات خاصة بإحصاء المباني الحبسية؛
- بعض المصالح الأخرى: تتدخل في عمليات إعادة التأهيل ولكن بدرجات متفاوتة مثل بعض المصالح التابعة لقطاعات الصناعة التقليدية والسياحة والسكنى

د. مخطط التهيئة وإعادة التأهيل

حظيت المدينة العتيقة لفاس سنة 2000 بمخطط للتهيئة، مع تحديد مساحات خاصة للحماية. وقد ساهمت الوكالة، إلى جانب الوكالة الحضرية لحماية مدينة فاس، في إعداد هذا المخطط الذي قسم المدينة إلى ثلاث مناطق كبرى: منطقة 1¹ ومنطقة 2² ومنطقة 3³ وحدد بوضوح طبيعة العمليات الممكنة الترخيص بإجرائها على المباني حتى تحتفظ المدينة بأصالتها وخصوصيتها.

فهذا المخطط أصبح أداة تمكن مختلف الفاعلين المتدخلين والمعنيين بحماية المدينة من العمل في إطار القانون. إلا أن تداخل المباني في بعضها البعض وضعف نظام التسجيل العقاري في المدينة العتيقة أدّى إلى عدم التحديد الدقيق لمساحات وحدود هذه المباني، مما جعل أحيانا عملية مراقبة وتتبع التدابير المتخذة في إطار المخطط مستحيلة. وهذا ما يسهل القيام بتغييرات سرية في مباني المدينة العتيقة.

لذا، فإن المجلس الأعلى للحسابات، إذ يسجل الجهود المبذولة لإعادة التأهيل، فإنه يدعو السلطات المختصة إلى تجميع تدخلاتها في إطار استراتيجية شاملة تصاغ في مخططات عمل.

1 - م1 تعني منطقة مشكلة من نسيج حضري يتسم بتنظيم حضري أصيل، وبمستوى للتجهيزات تقليدي مهم وأصالة القيمة الهندسية للمباني.

2 - م2 تعني منطقة مشكلة من نسيج يضم مباني ذات قيمة هندسية بطابع تقليدي مجدد.

3 - م3 تعني منطقة لم تتشكل ولم تتطور في الظروف العادية للتعمير. وتتكون من مبنى جله في حالة متدهورة ودون قيمة هندسية خاصة.

ثانيا. الإكراهات المعيقة لإتمام مشاريع إعادة تأهيل المدينة العتيقة لفاس

1. غياب التنسيق والتشاور

أدى غياب استراتيجية وضعف التعاون والتشاور بين المتدخلين المحليين إلى عدم وضوح آثار عمليات الترميم المنجزة على مستوى المدينة، باستثناء المباني المهتدة بالسقوط (والتي يتم التداول حول التدخلات لفائدتها داخل لجان اليقظة وتبدير المخاطر¹ من أجل تحديد المباني ذات المخاطر).

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بوضع آليات للتشاور والتنسيق بين مختلف المتدخلين في إعادة تأهيل المدينة العتيقة لفاس.

2. محدودية المساهمات المالية

تتمثل المشاكل التي تعيق نجاح مشاريع إعادة تأهيل المدينة العتيقة أساسا في الجانب المالي. ويتعلق الأمر بما يلي:

أ. عدم قدرة الساكنة على الانخراط

حسب عدة دراسات حول المدينة العتيقة لفاس، تأتي هذه الأخيرة ساكنة تعد من أفقر سكان المغرب. وهكذا فإن 30% من الأسر تعيش تحت عتبة الفقر². هذه الحقيقة تمثل عائقا مهما أمام طموحات إعادة تأهيل المدينة العتيقة. وفي نفس الاتجاه، وخلال تنفيذ "مساعدة إعادة التأهيل" للمشروع الممول من طرف البنك الدولي، ظهرت بجلاء صعوبة انخراط الساكنة المعنية. فالعدد القليل من الطلبات المقدمة للاستفادة من المساعدة أبان، منذ البداية، على أن هذه الآلية مشلولة³.

ب. محدودية الصندوق الخاص للمحافظة على مدينة فاس

لتمويل عملية إعادة تأهيل النسيج الحضري القديم، أحدث صندوق مرصد لأموال خصوصية تحت اسم "الصندوق الخاص للمحافظة على مدينة فاس" في سنة 1980⁴، يعتبر وزير الداخلية أمرا بصرفه. غير أن هذا الصندوق لم يسجل أية عملية بهذا الخصوص منذ أكثر من 15 سنة⁵.

ج. ضعف مساهمة المحسنين

ظلت مساهمة المحسنين جد محدودة، ولم تتجاوز المشاريع المنجزة داخل المدينة العتيقة منذ سنة 1993 ستة مشاريع (خزانة بنسودة، متحف الأسطلاب، بيعة ابن دنان، وجمع النجارين، ضريح أحمد التجاني، المدرسة البوعنانية ومسجد باب كيسة).

لكل هذه الاعتبارات، يوصي المجلس الأعلى للحسابات السلطات المختصة بالعمل في اتجاه تنويع مصادر تمويل عمليات إعادة التأهيل وخاصة بتشجيع الإحسان.

3. عوامل اجتماعية غير مساعدة على عملية إعادة التأهيل

تعتبر الكثافة السكانية إحدى العوامل المساهمة في تشكل المخاطر (انهيار الجدران، تشويه المباني، غياب الشروط الصحية...). فالدراسات التي قام بها البنك الدولي تقدر نسبة الأسر التي تسكن في دار واحدة بـ 35%، أما باقي الدور فتقطنها ما بين 2 و10 أسر لكل دار.

4. نقائص على مستوى الحرف المرتبطة بإعادة التأهيل

يرتبط نجاح عملية إعادة التأهيل بمدى توفر كفاءات بشرية ذات تكوين جيد. وقد تم تسجيل عدة نقائص على هذا المستوى:

أ. النقص التقني

على الصعيد الوطني، قليلة هي المقاولات التي تخصصت في مجال إعادة تأهيل المباني التقليدية. وهذا ما يدل عليه العدد القليل من الشركات التي حصلت على شهادة التأهيل والذي لم يتعد 100 مقولة. وللإشارة، فبالنسبة للأنسجة القديمة التقليدية، تظل معايير التدخل والمعرفة التقنية لإعادة التأهيل غير مدونة.

1 - تم إحداث لجان اليقظة وتبدير المخاطر بقرارات عاملية في سنة 2008 وكلفت بتتبع ومعالجة المشاكل المرتبطة بحظيرة المباني المهتدة بالسقوط في الميدان وكذا تحديد المباني ذات المخاطر. تغطي أشغال هذه اللجان مجموع النسيج التاريخي للمدينة العتيقة داخل الأسوار.

2 - دراسة البنك الدولي "خصائص الرواتب والفقر في المدينة العتيقة لفاس" 1996، الصفحة 15.

3 - تقارير إتمام المشروع الممول من طرف البنك الدولي المنجز في شهر فبراير 2005 الصفحة 23.

4 - قانون المالية لسنة 1981 (الجريدة الرسمية رقم 2557 بتاريخ 1980/12/31).

5 - منذ قانون المالية 1998/1999، لم تدرج قوانين المالية في باب المداخل أي مبلغ لتمويل موارد هذا الصندوق.

ب. عدم إعادة الاعتبار للحرف

تعد ندرة المعاهد المتخصصة في التكوين في هذا المجال إحدى العراقيل التي تواجه إعادة تأهيل المدينة القديمة. فهناك معهد واحد فقط ("معهد الفنون التقليدية") يتولى تكوين تقنيين (النسيج التقليدي، النجارة الفنية، الرخام....). ويبقى هذا التكوين غير قادر على تلبية جميع حاجيات قطاع إعادة التأهيل.

وعليه، فإن السلطات المختصة مدعوة إلى العمل على المحافظة على الحرف التقليدية واستمراريتها وإرساء معايير التدخل في النسيج القديم.

5. قصور الترسنة القانونية

لا توفر الترسنة القانونية الحالية حماية ملائمة للنسيج القديم، خاصة فيما يتعلق بالأنظمة الخاصة بالصفقات العمومية والنظام القانوني العقاري.

أ. الأنظمة الخاصة بالصفقات العمومية

في غياب مقتضيات تأخذ بعين الاعتبار خصوصية عمليات إعادة تأهيل النسيج القديم، يجد الفاعلون في هذا المجال أنفسهم في وضعية تجعلهم غير قادرين على إتمام عملياتهم وفق الأنظمة الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية. ويتضح ذلك من خلال الأمثلة التالية:

- تدابير وشروط الأمان في الأوراش: هذه التدابير والشروط التي تفرضها الأنظمة الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية (الفصل 30 من كناش الشروط الإدارية العامة) يظل التقيد بها صعباً نظراً لصعوبة إجلاء ساكني المباني موضوع إعادة التأهيل؛
- الخصوصيات التقنية للمشايخ داخل المدينة العتيقة: بسبب غياب المعايير الخاصة بالنسيج القديم وعدم الإلمام الدقيق بمكونات هذا النسيج، إضافة إلى مشكل تداخل المباني، فإن حدوث أمور غير متوقعة وينسب مهمة يبقى وارداً ويتجاوز غالباً الحدود التي تسمح بها الأنظمة الجاري بها العمل. هذه الثغرة القانونية تجعل من الصعب احترام المقتضيات الخاصة بالتقدير المالي والأجل وما إلى ذلك.

ب. النظام القانوني العقاري

يعيق النظام القانوني العقاري للمباني داخل المدينة العتيقة بشكل كبير نجاح مشاريع إعادة التأهيل. وفيما يلي بعض الأسباب التي ساهمت في استفحال هذه الظاهرة:

- مباني المدينة العتيقة مشمولة بنظام التسجيل بشكل جزئي فقط: هذه الوضعية تصعب التحديد الدقيق للمباني المؤهلة للاستفادة من عملية إعادة التأهيل؛
- تظل الأنظمة التي تقن عقار المدينة العتيقة قديمة وشديدة التنوع. فمن أصل 13.924 مبنى، 47,5% توجد في وضعية الملكية الفردية و37% في وضعية ملكية مشتركة و7,5% أحباس عامة و2% أحباس خاصة. ومما زاد من تعقد الأنظمة القديمة ظهور تقنيات جديدة تسمح بنقل الملكية أو الاستغلال. ويتعلق الأمر بعقود خاصة توثق فقط العملية نفسها دون أن تعطي الحق في الملكية، بالإضافة إلى أن رحيل السكان الأصليين أدى إلى ظاهرة تعدد الملكيات بسبب بيع دار واحدة لعدة أطراف.

6. نقائص في صيانة المشاريع المنجزة

من خلال زيارة المدينة العتيقة لوحظ أن بعض المآثر أو المباني التي سبق أن خضعت لإعادة التأهيل بالترميم توجد في وضعية غير محددة الاستغلال أو في حالة تدهور تتطلب مرة أخرى، إجراء عملية إعادة التأهيل. فإذا كان المسؤولون واعين بأهمية تتبع مشاريع إعادة التأهيل، فإن غياب هيئة، على مستوى المدينة العتيقة، يعهد إليها بصيانة وتتبع هذه المشاريع، يجعل صعباً القيام بهذه المهمة.

لذا، فإن المجلس الأعلى للحسابات، إذ يسجل المصادقة على قانون الصفقات الخاص بوكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس، فإنه يحث الجهات المعنية بالحرص على:

- ملائمة النصوص القانونية المنظمة للصفقات بخصوصيات النسيج القديم؛
- تطهير وضعية المباني والحرص على أن يأخذ نظام التسجيل بعين الاعتبار خصوصيات النسيج القديم؛
- تحيين نظام التسجيل ليأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتعلقة بالتسجيل؛
- وضع نظام موثوق به لتتبع المشاريع التي تمت إعادة تأهيلها.

ثالثا. وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس أداة لإعادة تأهيل المدينة العتيقة لفاس

1. تدخلات الوكالة في برامج إعادة تأهيل المدينة العتيقة

أ. برنامج البنك الدولي

هذا البرنامج الذي أبرم بين البنك الدولي والوكالة يحدد دور واختصاصات هذه الأخيرة بصفتها وكالة للتنفيذ لفائدة الدولة وأداة للمساعدة التقنية للجماعة.

وقد تم الانتهاء من هذا البرنامج في 30 نونبر 2005. وكان يهدف إلى دعم مسلسل التنمية الحضرية والاقتصادية والاجتماعية للمدينة العتيقة بفاس، وكذا الحد من تدهور المجال الحضري. ولبلوغ هذه الأهداف، تم اللجوء إلى عدة آليات منها: إعادة التأهيل والمطافئ السياحية والولوجيات وشبكة الطرق ذات الأولوية

وقد تم صرف ما نسبته 73% من ميزانية المشروع الذي أقر في سنة 1998 (أي 121,86 مليون درهم من أصل 167,48 مليون درهم). وعرف المشروع، بحكم طبيعته وتعقده، حسب المسؤولين المحليين، عدة صعوبات منها أساسا تغيير ظروف المشروع وارتفاع التكاليف والتخلي عن بعض أجزاء المشروع وندرة مقدمي الخدمات، ...

ب. اتفاقيتا سنتي 2004 و2007

استفادت المدينة العتيقة لفاس من اتفاقيتين (سنة 2004 وسنة 2007) تهدفان إلى دعم وإسناد المباني الأيلة للسقوط وكذا الهدم وإزاحة الأتربة داخل المدينة العتيقة.

وقد مولت الوزارة المكلفة بالسكنى جزءا كبيرا من هاتين الإتفاقيتين.

المبالغ المالية المتعلقة بالاتفاقيتين

مبالغ اتفاقية فاس الجديد (مليون درهم)		مبالغ اتفاقية فاس المدينة العتيقة (مليون درهم)		
18,30	وزارة السكنى	96,70	وزارة السكنى	2004
2,00	الجماعة الحضرية المشور فاس الجديد	36,00	الجماعة الحضرية لفاس المدينة	
20,30	المجموع	132,70	المجموع	
18,20	وزارة السكنى	71,25	وزارة السكنى	2007
5,00	الجماعة الحضرية المشور فاس الجديد	18,75	الجماعة الحضرية لفاس المدينة	
16,00	وزارة الداخلية	52,90	وزارة الداخلية	
39,20	المجموع	142,90	المجموع	

المصدر: وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس

بالرغم من أن هاتين الإتفاقيتين كانتا مخصصتين للمباني المهدة بالسقوط بالمدينة العتيقة، يمكن عموما، اعتبار أثرهما إيجابيا. غير ان التنفيذ عرف تأخيرات كبيرة. كما أن نسبة التنفيذ، من الجانب المالي، لم تتجاوز 45% من الاتفاقية الأولى و34% من الاتفاقية الثانية.

ج. برنامج المآثر التاريخية والمباني المهدة بالسقوط لسنة 2013

بني هذا البرنامج على اتفاقيتين، تم تفويض القيام بأشغالهما إلى وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس:

- اتفاقية ترميم المآثر التاريخية (MH13): تهدف هذه الاتفاقية إلى ترميم 27 مآثر تاريخية بالمدينة العتيقة بمبلغ استثماري ناهز 285,5 مليون درهم. وإلى متم سنة 2015 بلغت نسبة الإنجاز حوالي 90% كلفت 46% من ميزانية البرنامج؛
- اتفاقية معالجة المباني المهدة بالسقوط في النسيج القديم (MR13) : بلغت ميزانية هذه الاتفاقية 330 مليون درهم لمعالجة 3.666 مبنى مهدد بالسقوط. إلى غاية شهر شنتبر 2016 تمت معالجة 689 مبنى.

2. البنية المالية والموازناتية

خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014، ظلت الوكالة في عجز مستمر. ويوضح الجدول التالي هذا المعطى:

2014	2013	2012	2011	2010	
1,9	-2,31	-5,46	-6,83	-2,72	النتيجة الصافية (مليون درهم)
2	-0,68	-3,50	-33,59	217,30	القيمة المضافة (مليون درهم)
-2,9	-2,95	-6,70	-7,22	-1,09	القدرة على التمويل الذاتي (مليون درهم)

المصدر: وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس

وحتى تتمكن من سد هذا العجز، عمدت الوكالة إلى الزيادة في رأسمالها مرتين (سنة 2001 إلى 35 مليون درهم، ثم سنة 2011 إلى 45,3 مليون درهم).

وتتوزع مداخيل الوكالة، دون احتساب الزيادة في رأس المال، كما هو مبين في الجدول الموالي:

(مليون درهم)

2014	2013	2012	2011	2010	
4,77	1,10	2,56	1,16	1,85	عمولات التدبير
1,96	15,03	5,34	1,61	1,27	بيع أراضي
9,00	9,00	-	-	5,00	إعانة الاستغلال
0,59	0,21	1,08	0,20	0,22	مداخيل مالية وأخرى
16,32	25,34	8,98	2,97	8,32	المجموع

المصدر: وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس

وتبقى مداخيل الوكالة نسبيا ضعيفة بالمقارنة مع حاجياتها. وتتأتى أساسا من:

- عمولات التدبير: ابدى عدة متدخلين عدم الرضى من نسبة 10 % التي يجدون أنفسهم مجبرين على تحملها بالإضافة إلى مصاريف المهندس والدراسات الإجبارية.
- بيع أراضي: أنجزت الوكالة مشروعين (عين الشقف) و(الرياض) مكننا من تغطية جزء من نفقات أجور موظفيها. إلا أنه، وتبعاً لعدة صعوبات (نقص في موظفي التتبع، وغياب الأثر المباشر على إعادة التأهيل...) قرر المجلس الإداري سنة 2010 عدم اللجوء نهائياً إلى مثل هذا النشاط.
- الإعانات: أبرم شركاء الوكالة، وخاصة المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية والولاية وجماعات فاس، اتفاقيتين يمنحون بموجبهما للوكالة إعانات سنوية مقابل استشاراتها ومساعدتها التقنية. غير أن هذه الإعانات تظل غير كافية بالمقارنة مع حاجيات الوكالة، وتبقى رهينة بإرادة المانحين. كما أن هذه المداخيل تبقى ضعيفة ولا توهل للقيام بمهامها.

أما فيما يخص المصاريف، فيبين الجدول التالي هيكل ميزانية الوكالة لسنوات 2010 إلى 2014:

ميزانية الاستثمار		ميزانية التسيير		مجموع الميزانية بملايين الدراهم	
بالنسبة المئوية من مجموع الميزانية	بملايين الدراهم	بالنسبة المئوية من مجموع الميزانية	بملايين الدراهم		
2	0,271	98	10,88	11,15	2010
2	0,23	98	10,63	10,86	2011
8	0,95	92	10,95	11,90	2012
17	2,78	83	13,55	16,33	2013
24	6,12	76	19,54	25,66	2014

المصدر: وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس

يتبين من هذا الجدول أن نفقات الاستثمار تظل ضعيفة بالمقارنة مع تلك الخاصة بالتسيير. ويُفسر الارتفاع المسجل سنة 2014 بالشروع الفعلي في الأشغال المرتبطة بالاتفاقيتين الموقعيتين سنة 2013 (MR et MH)، وكذا بالنفقات الخاصة بتهيئة أرض مشروع عين الشقف.

بالإضافة إلى أن النفقات الخاصة بالتسيير تتسم بهيمنة نفقات الموظفين.

3. الدور المحدود للوكالة في مسلسل إعادة تأهيل المدينة العتيقة

منذ إحدائها، كانت الوكالة مدعوة إلى تنزيل عدة مشاريع إعادة التأهيل. وقد أنجزت عدة مشاريع كما هو مبين في الجدول التالي:

أشغال إعادة التأهيل المنجزة من طرف الوكالة (2005-2015)

مجموع الأداءات (مليون درهم)	
208,70	إعادة تأهيل المباني المهددة بالانهيار
16,70	البنية التحتية والتجهيز
21,00	تهيئة المسارات السياحية
41,70	الأنشطة والبيئة
162,70	ترميم المآثر
8,10	الدعم المؤسسي
1,00	التكوين المستمر
459,20	المجموع

المصدر: وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس

وبمراجعة مشاريع إعادة تأهيل المدينة العتيقة من طرف بعض المتدخلين من غير الوكالة (الولاية، جماعة فاس المدينة وجماعة المشور فاس الجديد) خلال الفترة 2005-2015، يتبين أن أكثر من نصف المشاريع (بقيمة حوالي 500 مليون درهم) الموجهة لإعادة التأهيل لم تُكَلَّف وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس بإنجازها.

وهكذا يلاحظ أن الوكالة، رغم أنها أحدثت من أجل "تنفيذ برامج حماية مدينة فاس في إطار الصلاحيات الحكومية"، فإنه لم يتم إشراكها في جزء كبير من المشاريع الجارية أو المنجزة في المدينة العتيقة.

4. محدودية نموذج تدبير خدمة إعادة التأهيل للمدينة العتيقة لفاس

إن إحداث الوكالة على شكل شركة مجهولة الاسم يمكنها تقديم خدمات مؤدى عنها، كانت الغاية منه تحقيق أرباح تضمن استمرارية وتطوير الشركة، وهو الأمر الذي لم تستطع الوكالة القيام به.

وهكذا، لم تتمكن الوكالة من تحقيق أرباح بسبب اشتغالها في ميدان ذي طابع اجتماعي يتمثل في إعادة تأهيل النسيج القديم للمدينة العتيقة المعروفة بحالتها المتدهورة وبمعدلات مرتفعة من الفقر والهشاشة.

إضافة إلى أن عدة أسباب (مثل عدم تمتعها باختصاصات القوة العمومية، غياب إعانات مباشرة من الدولة ...) جعلت من الوضع القانوني للوكالة (شركة مجهولة الاسم) عائقا أمام هذه الأخيرة من أجل القيام بعمليات إعادة التأهيل.

5. عدم ممارسة بعض المهام

تجب الإشارة إلى أن الوكالة لم تضطلع ببعض المهام المنوطة بها والمتمثلة في:

- بناء أحياء لإيواء جزء من ساكنة وأنشطة المدينة العتيقة؛

- تشييد وتجديد بنايات لإعادة إيواء السكان ونقل الأنشطة المعنية بالخدمات الجماعية.

وينم عدم الاضطلاع بهذه المهام عن عدم الملاءمة بينها وبين الوسائل التي تتوفر عليها الوكالة.

وللإشارة، فإن الوكالة مُنحت قطعتين أرضيتين خارج أسوار المدينة العتيقة بمساحة إجمالية تفوق 25 هكتار (255741م²)! إلا أن هاتين القطعتين الأرضيتين لم تخصصا لإنجاز مشاريع تدخل ضمن الأهداف المحددة في النظام الأساسي للوكالة، بل تمت تهيئتهما على شكل تجزئتين (عين الشقف والرياض) وبيعهما إلى الخواص.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالتفكير في النموذج المؤسسي الأكثر ملاءمة لإعادة تأهيل المدينة العتيقة لفاس والنسيج القديم بصفة عامة.

6. نظام المعلومات الجغرافي

بعد تأسيسها، قامت الوكالة بوضع نظام المعلومات الجغرافي لإحصاء جميع خصوصيات المدينة العتيقة. وقد جاء ذلك استجابة لحاجة ملحة في ضبط بعض المعطيات الإحصائية والجغرافية المتعلقة بالمدينة العتيقة ومكوناتها (المباني، السكان، الأنشطة...). إلا أنه، بالنظر إلى كون هذا النظام تم اقتناؤه خلال سنوات التسعينات، فإنه يعرف بعض النقائص المرتبطة بقدوم العتاد والتطبيقات التي يستعملها، إضافة إلى كون الوسائل البشرية غير كافية، علاوة عن عدم القدرة على تتبع تدخلات الشركاء الآخرين.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بضرورة تحديث وتحسين نظام المعلومات الجغرافي وعصرنة التجهيزات المتعلقة به.

أ- لم تقدم الوكالة إلى لجنة المجلس الأعلى للحسابات الوثائق المرتبطة بقرار منح القطع الأرضية والأسباب المرتبطة بها.

7. التسويق والاتصال

استطاعت الوكالة، خلال 25 سنة من وجودها، تطوير ثقافة وحركية في مجال إعادة تأهيل المدينة العتيقة رغم مواجهتها لعدة عراقيل إدارية ومالية وتقنية (أنظمة التدبير، مواد البناء والتقنيات التقليدية للبناء، مواد أولية...). كما ساهمت الوكالة بجدية في توعية المتدخلين بأهمية النسيج القديم وضرورة الحفاظ عليه.

ورغم التجربة التي اكتسبتها الوكالة، فإنها تظل تعاني نقصاً في التواصل، مما حد من انخراط السكان والهيئات المعنية (الوطنية أو الدولية) في عمليات تنفيذ المشاريع.

وعليه، وبالنظر إلى أهمية التسويق وإشعاع صورة المدينة العتيقة بصفاتها تراثاً عالمياً، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بضرورة وضع سياسة تواصلية في هذا المجال، تكون ملائمة إن على المستوى الوطني أو الدولي.

II. جواب المدير العام لوكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس (نص مقتضب)

أولاً. سمات سياسة إعادة تأهيل النسيج القديم

1. استراتيجية إعادة تأهيل النسيج القديم على الصعيد الوطني

1.1. إكراهات القوانين المنظمة لمجالات التراث

تقترح وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس تنظيم مناظرة وطنية بهدف صياغة استراتيجية وطنية لإعادة تأهيل النسيج التاريخي، في سياق اجتماعات جهوية لوضع رؤية مشتركة وموحدة لرسم الأهداف على المدى البعيد.

2.1. تعدد المتدخلين في النسيج القديم للمدن العتيقة

اختارت وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس دائماً لنهج توافقي مع الشركاء في معظم البرامج التي تكلفت الوكالة بتنفيذها بالتماسها لمهارات وخبرات المصالح المختصة (البرامج المتعلقة بمعالجة المآثر التاريخية ومعالجة المباني الأيلة للسقوط، برنامج تحدي الألفية...).

- عدم تنفيذ التوصيات التي خلصت إليها دراسة البنك الدولي

يمكن اعتبار مسلسل إعادة تأهيل المدينة العتيقة لفاس، والذي انخرطت فيه الوكالة منذ إنشائها، أفضلية لتنفيذ استراتيجية إعادة التأهيل المدن العتيقة بالمغرب.

- محدودية تدخل كل من تدخلات وزارة الثقافة، ووزارة السكنى وسياسة المدينة، ووزارة السياحة

لقد مكنت الإستراتيجية المعتمدة مع منظمة اليونسكو خلال الثمانينات (1980) من خلال خطة عمل مكونة من 43 مشروعاً، مكنت من تأطير جهود مختلف المتدخلين في النسيج التاريخي لمدينة فاس.

2. سياسة إعادة تأهيل النسيج القديم للمدينة العتيقة بفاس

- عدم توفر المدينة العتيقة لفاس على مخطط العمل الخاص بها موجه لتنظيم المحافظة على المواقع التاريخية

لقد أخذت الوكالة علماً بهذه الملاحظة.

- صعوبة التصدي لظاهرة تدهور البنايات العتيقة

لقد مكن برنامج اتفاقية 2013 من معالجة ما يزيد على 1700 بناية مهددة بالانهيار ومصنفة في الدرجة الأولى من الخطر.

- تعدد المتدخلين في عملية التأهيل بالمدينة العتيقة لفاس

عدة مشاريع وبرامج هامة رأت النور من خلال الشراكات بين مختلف الإدارات والقطاعات، مثل برامج البنك الدولي وبرنامج تحدي الألفية، برنامج إعادة تأهيل المآثر التاريخية ومعالجة المباني الأيلة للسقوط. في ظل هذه البرامج والمشاريع، تم خلق هيئات للتوجيه والتنسيق كلجنة القيادة التي تضم في عضويتها العديد من المصالح اللامركزية والجماعات الترابية.

(...)

ثانياً. الإكراهات المعيقة لإتمام مشاريع إعادة تأهيل المدينة العتيقة لفاس

1. غياب التنسيق والتشاور

بصفة عامة، مهدت مشاريع إعادة التأهيل التي خلقتها القطاعات الحكومية لتثبيت دينامية تدريجية لإعادة التأهيل في المدينة العتيقة لفاس.

وعلاوة على ذلك، حرصت الوكالة في حدود الإمكان على دمج مكونات متنوعة ومتكاملة في إطار المشاريع التي أوكلت إليها، من خلال إشراك عدة متدخلين وقطاعات بهدف خلق وتنفيذ مشاريع مندمجة.

2. محدودية المساهمات المالية

أ. عدم قدرة الساكنة على الانخراط

إن المواكبة الاجتماعية ودعم وتحسيس الأسر المتضررة والمعنية ببرامج إعادة التأهيل التي تقوم بها الوكالة بمعونة السلطات المختصة والمصالح الخارجية هو أمر أساسي من أجل التعامل مع مختلف الصعوبات التي قد تعترض في أي وقت تنفيذ هذه المشاريع.

وفي نفس الاتجاه، ومن خلال تقديم "مساعدة إعادة التأهيل"، تتوخى الوكالة الاستجابة بصفة فورية لاستعجالية الوضع وكذا الخطر المحدق بساكنة المدينة العتيقة فيما يتعلق بالمباني المهتدة بالانهيار.

4. نقائص على مستوى الحرف المرتبطة بإعادة التأهيل

ب. عدم إعادة الاعتبار للحرف (نقص في التكوين)

تتبنى الوكالة سياسة الانفتاح والتوجيه لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة والمهنيين (المهندسين والمهندسين المعماريين....) بهدف إدماجهم تدريجيا في ميدان إعادة تأهيل النسيج العتيق.

5. قصور الترسانة القانونية

أ. الأنظمة الخاصة بالصفقات العمومية

صادق المجلس الإداري لوكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس على قانون الصفقات الخاص بها الذي يأخذ بعين الاعتبار خصوصية عمليات إعادة تأهيل النسيج القديم.

إلا أن الصعوبات المرتبطة بالجوانب الاجتماعية والبيئية والمعمارية تبقى معلقة.

ب. النظام القانوني العقاري

هناك ضرورة ملحة لوضع نظام للتسجيل وكذا إجراءات خاصة أخرى ومبتكرة تتلاءم مع خصوصيات النسيج القديم.

6. نقائص في صيانة المشاريع المنجزة

إن إحداث هيئة "لحكمة التراث" تعهد إليها مهمة صيانة، استغلال وتدبير المآثر والمباني التي خضعت لإعادة التأهيل داخل المدينة العتيقة من شأنه أن يقدم حلا ناجعة للمشاكل التي تعترض كافة المتدخلين فيما يتعلق بتتبع هذه المشاريع. (...)

ثالثا. وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس أداة لإعادة تأهيل المدينة العتيقة لفاس

1. تدخلات الوكالة في برامج إعادة تأهيل المدينة العتيقة

أ. برنامج البنك الدولي

(...) عزا التقرير عدم إتمام هذا البرنامج إلى تغير ظروف المشروع، وارتفاع التكاليف والتخلي عن بعض مكونات المشروع وندرة مقدمي الخدمات.

كشف البرنامج الممول من طرف البنك الدولي عن الصعوبات التي تعترض تنفيذ عمليات إعادة التأهيل والمرتبطة أساسا بالتعقيدات التقنية والاجتماعية والبيئية لهذه المشاريع.

ب. اتفاقيتا سنتي 2004 و2007

(...) لقد أقر التقرير بالأثر الإيجابي لهاتين الاتفاقيتين رغم أن نسبة التنفيذ لم تتجاوز 45% بالنسبة لاتفاقية 2004 و34% بالنسبة لاتفاقية 2007.

تعتبر اتفاقية الشراكة المتعلقة بالمباني المهتدة بالانهيار التي وقعت يوم 4 مارس 2013 أمام صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله خطوة جديدة لمعالجة هذه الظاهرة، وتأتي لمتابعة الجهود المبذولة سابقا من لدن المتدخلين المحليين. إن عدم انتظام دفع مساهمات الشركاء يعد السبب الرئيسي لتمديد الإطار الزمني الخاص باتفاقيتي 2004 و2007 وبالنظر أيضا للجوانب الاجتماعية والإدارية والتقنية التي تمثل معيقات هيكلية تعرقل احترام الأجل المتفق عليها لانتهاج الأشغال.

ب. برنامج المآثر التاريخية والمباني المهتدة بالسقوط لسنة 2013

بلغت نسبة إنجاز اتفاقية 2013 المتعلقة بإعادة تأهيل المآثر التاريخية إلى 99%؛

بلغت نسبة إنجاز اتفاقية 2013 المتعلقة بمعالجة المباني المهتدة بالانهيار إلى 79%.

3. الدور المحدود للوكالة في مسلسل إعادة تأهيل المدينة العتيقة

- لم يتم إشراك (الوكالة) في جزء كبير من المشاريع الجارية أو المنجزة في المدينة العتيقة من طرف متدخلين آخرين

لقد تم توسيع نطاق تدخل الوكالة ليشمل تراب جهة فاس مكناس بقرار من مجلس إدارتها المنعقد بتاريخ 5 مايو 2016. كما قامت الوكالة بالتدخل لمعالجة البناء المهتد بالانهيار داخل النسيج القديم لمدينة صفرو بناء على اتفاقية الشراكة الموقعة بهذا الخصوص سنة 2015.

وبالإضافة إلى ذلك، تم عرض تجربة الوكالة في عدة مناسبات كمصدر حقيقي للإلهام بالنسبة للعديد من المدن التي تتوفر على أنسجة عتيقة.

اعتباراً من سنة 2013، ومجدداً في 2015-2016، تتموقع الوكالة في مركز القرارات التي اتخذت فيما يتعلق بمدينة فاس.

حالياً، هناك عدة اتفاقيات شراكة وقعت أو هي قيد التوقيع مع شركاء محليين لتأكيد هذا التوجه.

4. محودية نموذج تدبير خدمة إعادة التأهيل للمدينة العتيقة لفاس

هناك ضرورة لتمكين الوكالة من وضع مناسب بمهام محددة وصلاحيات قانونية كافية مع ضمان موارد مالية مستدامة. هذا، وبناء على توصيات مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 25 يونيو 2015، وجب تحويل الوكالة إلى مؤسسة عمومية.

5. عدم ممارسة بعض المهام

- عدم اضطلاع الوكالة بجزء من المهام المنوطة بها وبشكل خاص بناء أحياء لإيواء جزء من ساكنة وأنشطة المدينة العتيقة

يجدر بالذكر أن الكثافة السكانية للمدينة العتيقة لفاس هي في انخفاض مستمر، إذ بلغ عدد سكانها حسب إحصاء 2014 ما يقرب من 93.000 نسمة مقابل أكثر من 160.000 في ثمانينيات القرن الماضي.

6. نظام المعلومات الجغرافي

تتوفر الوكالة حالياً على رؤية واضحة بشأن تحديث نظامها المعلوماتي الجغرافي من خلال مشروع تأهيل وكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس الذي يدمج هذا المكون.

7. التسويق والاتصال

لقد أخذت الوكالة علماً بهذه الملاحظة، وتعمل حالياً على تنفيذ مخطط للتواصل المؤسسي يهدف إلى التواصل بشكل فعال حول الجهود المبذولة من أجل إعادة تأهيل وتنمية المدينة العتيقة لفاس.

(...)