برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تمثل السياحة أحد أعمدة الاقتصاد التونسي حيث تبلغ مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي حوالي 5 % كما تساهم في تشغيل قرابة 400 ألف شخص بشكل مباشر وغير مباشر[1]. وحظي القطاع الفندقي الذي يمثل إحدى أهمّ مكوّنات القطاع السياحي بعناية خاصة وذلك عبر إحداث برنامج لتأهيل المؤسسات الفندقية (في ما يلي البرنامج) يندرج في إطار الإستراتيجية الوطنية للنهوض بالقطاع السياحي التي تمّ إقرارها من قبل السلط العمومية في سنة 2003.

وتمّ الانطلاق في تنفيذ برنامج التأهيل خلال سنة 2005 عبر برنامج نموذجي شمل 45 وحدة فندقية بطاقة استيعاب في حدود 20 ألف سرير الذي تمّ في إطار المجلس الوزاري المضيق الملتئم بتاريخ 4 جانفي 2008 إقرار تعميمه على كامل المؤسسات الفندقية البالغ عددها آنذاك 848 وحدة قدرت طاقة استيعابها في حدود 240077 سريرا.

ويهدف برنامج التأهيل خاصة إلى الترفيع في مردودية الوحدات الفندقية وتحسين قدرتها التنافسية وذلك من خلال الاستثمار في الجوانب المادية المتمثلة خاصّة في التجهيزات الكبرى والأثاث والتزويق باستثناء أشغال التوسعة. كما تمّ إعطاء الأولوية إلى دعم العناصر اللامادية ووضع آليات تحفيزية لحث أصحاب النزل على الاستثمار فيها من ذلك الامتيازات المالية التي تم إقرارها سنة 2009 في إطار آلية التدابير اللامادية ذات الأولوية[2].

وتتعلق الاستثمارات اللامادية بإنجاز برامج تتمثّل في مخطط الجودة وتطوير الجهاز التنظيمي وتنمية الموارد البشرية وتطوير وظيفة التسويق والترويج والاتصال وتركيز نظام اليقظة الإستراتيجية[3] وذلك من خلال الانصهار في مختلف البرامج الوطنية[4] المتعلقة بتلك المجالات.

وتتمثّل الامتيازات المتاحة في إطار برنامج التأهيل في منحة الدراسة التشخيصية التي لا تتجاوز قيمتها القصوى 20 أ.د للفندق الواحد ومنحة الاستثمار في حدود 150 ألف دينار [5]فضلا عن إمكانية تمويل الاستثمارات المتعلّقة بالتكوين والتحكّم في الطاقة على التوالي من قبل الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة والبرنامج الوطني للتكوين المستمر.

---

[1] إحصائيات خاصة بسنة 2014 مقدمة من قبل الديوان الوطني التونسي للسياحة.

[2] الفصلان 9 و 10 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009 المتعلق بشروط وإجراءات إسناد المنح الخاصة ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية وهيكلة تمويل الاستثمارات التي تخول الانتفاع بهذه المنح.

[3] يقصد باليقظة الإستراتيجية تجميع وتحليل المعلومات ذات القيمة المضافة لدعم القدرة التنافسية للمؤسسة السياحية وتمكين مسؤوليها من تكوين نظرة استشرافية.

[4] البرنامج الوطني للجودة والبرنامج الوطني للتحكم في الطاقة والمياه والاندماج في المنظومة الوطنية للتكوين.

[5] الفصل 11 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009.

وقد أبرمت الدولة التونسية اتفاقتي هبة وقرض مع الوكالة الفرنسية للتنمية سنة 2006 قيمتها على التوالي 1 مليون أورو و50 مليون أورو[1] خصصت للدعم الفني لبرنامج التأهيل ولإعادة تمويل القروض المسندة من المؤسسات البنكية إلى الوحدات الفندقية لتمويل برامج تأهيلها. وقد تم استهلاك تلك الموارد الخارجية على التوالي بنسبة 76% و100.%

وعلاوة على ذلك، بلغت القيمة الجملية للموارد التي تم تخصيصها لبرنامج التأهيل خلال الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى سنة 2016 ما قدره 8,6 م.د[2] منها 2 م.د تم تحميلها على موارد صندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع السياحي و6,6 م د على ميزانية الدولة وذلك بعنوان منح الدراسات التشخيصية ومنح الاستثمار تمّ استهلاكها بنسبة 84,4%.

وقد استكملت 17 مؤسسة فندقية برامج تأهيلها الخاصة بها ببلوغ نسبة انجاز لا تقلّ عن 80 % من ضمن 119 مؤسسة فندقية تمت المصادقة على برامج تأهيلها.

وعهد إلى مكتب التأهيل السياحي بالوزارة المكلفة بالسياحة مهمّة الإشراف على تنفيذ البرنامج[3] وإلى البنك المركزي التونسي مسؤولية الإشراف على التصرف في خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية. كما ساهمت بعض الأطراف الأخرى في تنفيذ هذا البرنامج يذكر منها خاصّة الديوان الوطني التونسي للسياحة.

وتولّت دائرة المحاسبات إجراء مهمّة رقابية تهدف إلى تقييم دور الوزارة المكلفة بالسياحة ومختلف الأطراف المتدخّلة في تحقيق أهداف برنامج التأهيل وذلك خاصّة من خلال دراسة آليات الانخراط والانتفاع بالامتيازات والنظر في مدى إحكام التصرّف في الموارد المتاحة. إضافة إلى التأكد من إنجاز الاستثمارات المصادق عليها من قبل لجنة قيادة البرنامج[4] ومن مدى تقييم نتائج البرنامج.

وشملت الأعمال الرقابية التي خصّت أساسا الوزارة المكلفة بالسياحة الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى موفّى مارس 2016. كما تمّ الحصول على معطيات من مختلف الأطراف المتدخّلة في

---

(1) وهو ما يعادل على التوالي حوالي 2 م.د و100 م.د.

(2) دون اعتبار اعتمادات في حدود 2 م.د تمّ إلغاؤها نظرا لعدم تولّي الوزارة طلب فتحها من قبل وزارة المالية

(3) تتمثّل مهامّ المكتب حسب الفصل عدد 12 من الأمر عدد 2123 لسنة 2005 المؤرخ في 27 جويلية 2005 خاصّة في تقييم الدراسات التشخيصية وبرامج التأهيل وإعداد ومتابعة الملفات المتعلقة بتقديم المنح والمزايا المالية لصالح المستثمرين وكذلك في متابعة تنفيذ برامج التأهيل ودراسة أثرها على المؤسسات الفندقية

(4) أحدثت بمقتضى الفصلان 9 و10 من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 والمتعلّق بضبط قواعد تنظيم وتسيير وكيفية تدخّل صندوق تنمية القدرة التنافسية في قطاع السياحة و يترأسها حسب الفصل 5 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المنقح للأمر عدد 2124 لسنة 2005 وزير السياحة أو من ينوبه وتتركّب من ممثلين عن وزارات المالية والتنمية والتعاون الدولي والتربية والتكوين والبيئة والتنمية المستديمة وأربعة ممثلين عن الجامعة التونسية للنزل وممثل عن الجامعة التونسية لوكالات الأسفار والسياحة وممثلين عن البنك المركزي التونسي والبنك التونسي الكويتي والشركة التونسية للبنك والجمعية التونسية للمستثمرين في رأس المال.

تنفيذ البرنامج والمتمثّلة خاصّة في الديوان الوطني التونسي للسياحة والبنك المركزي التونسي والبنك الوطني الفلاحي والشركة التونسية للبنك. وتولّت الدائرة كذلك استغلال نتائج الاستبيان الذي شمل كافّة المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج والبالغ عددها 119، تم الحصول على 32 ردّ في شأنها أي بنسبة 27 %.

وقد أفرزت الأعمال الرقابية ملاحظات تعلّقت بمحدودية عدد المؤسسات المنخرطة بالبرنامج وعدم ضبط منهجية دقيقة لدراسة طلبات الانخراط وملفات التأهيل والمصادقة عليها علاوة على تواضع نسبة المنح التي تم صرفها لفائدة المؤسسات الفندقية ونسبة تقدّم إنجاز برامج التأهيل وعدم تحديد آجال قصوى لتنفيذها. كما تبيّن ضعف عدد المؤسسات الفندقية التي تولّت استكمال برامج تأهيلها وصعوبة تقييم أثرها على مردوديتها وتطوّر مؤشّراتها.

أبرز الملاحظات

-الانخراط ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تمّ منذ سنة 2006 إقرار اعتماد معيار سلامة الوضعية المالية للمؤسسة الفندقية كشرط أساسي لقبول مطالب الانخراط ببرنامج التأهيل بالرغم من أنّ كراس الشروط المتعلق بالدراسة التشخيصية وببرنامج التأهيل لا تنص على منع الوحدات المالية التي تشكو صعوبات مالية من الانخراط بالبرنامج.

وفي غياب منهجية دقيقة تتعلق بتقييم الوضعية المالية للمؤسسات الفندقية، اقتصرت لجنة قيادة البرنامج عند البتّ في مطالب الانخراط على إقصاء الوحدات التي هي في حالة نزاع قضائي مع البنوك الممولة ممّا أدّى إلى مصادقتها خلال الفترة الممتدة من 2005 إلى 2015 على برامج تأهيل 68 وحدة فندقية[1] تشكو من ارتفاع مؤشر المديونية وتفتقر إلى السيولة باعتبار أنّ غياب النزاعات القضائية لا يؤشّر في كلّ الحالات على سلامة الوضعية المالية للمؤسسة الفندقية.

ولم تتولّ سوى 12 وحدة فندقية من ضمن تلك المؤسسات تقديم مخطط لإعادة هيكلتها المالية بالرغم من تنصيص كراس الشروط الخاص بالدراسات التشخيصية وبرامج التأهيل على ضرورة إعادة الهيكلة المالية بالنسبة إلى المؤسسات التي أفرز التقييم الفني والمالي اختلالا في توازناتها المالية.

وبالرغم من تأكيد لجنة قيادة البرنامج على إعطاء الأولوية للاستثمارات اللامادية في برامج التأهيل، فإنّه لم يتمّ تحديد نسبة دنيا للعناصر اللامادية التي يتعين إدراجها بتلك البرامج. ولم تتعد نسبة الاستثمارات المبرمجة بهذا العنوان ببرامج التأهيل المصادق عليها والمتعلقة بما جملته 119 مؤسسة فندقية 6,4% من القيمة الجملية للاستثمارات البالغة 271,897 م.د.

وتوصي دائرة المحاسبات بتوخي مزيد الدقة في ضبط معايير الانخراط والمصادقة على برامج التأهيل وبتحديد نسب دنيا للاستثمارات اللامادية الواجب إدراجها بمخطط التأهيل لضمان بلوغ الأهداف المرجوّة من البرنامج.

[1] من ضمن 119 مؤسسة فندقية تمّت المصادقة على برامج تأهيلها.

- تمويل برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

بلغت قيمة المنح المصادق عليها من قبل لجنة قيادة البرنامج 16,489 م.د في حين لم تتعدّ القيمة الجملية لمنح الدراسات التشخيصية ومنح الاستثمار التي تم صرفها إلى موفّى شهر مارس 2016 مبلغ 7,259 م.د أي بنسبة لم تتجاوز 44% وذلك بسبب ضعف نسق تنفيذ برامج التأهيل.

ولم يمكّن خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية البالغة قيمته حوالي 100 م.د سوى من إعادة تمويل القروض البنكية المسندة إلى 29 مؤسسة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها. وقد استأثرت 11 مؤسسة فندقية بما يفوق 69 م.د من خط التمويل المذكور أي ما يمثّل 69 % من الموارد المتاحة. وساهم ارتفاع الحد الأقصى لمبلغ القرض الممكن إعادة تمويله في عدم انتفاع عدد من النزل بذلك الخط حيث تراوحت قيمة قرض إعادة التمويل بين 500 أ.د و 10 م.د.

ولم يتمّ تنفيذ بنود اتفاقية الهبة بمبلغ 1 م.د فيما يتعلّق خاصّة بالدعم الفني لمكتب التأهيل السياحي. كما لم تتمكّن الوزارة المكلفة بالسياحة من احترام الأجل الأقصى لإنجاز عدد من التدخّلات الجديدة المصادق عليها من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية بتاريخ 15 ماي 2014 ممّا أدّى إلى حرمانها من الانتفاع بجزء هام من الموارد المتاحة بلغت قيمته 241 ألف اورو أي ما يعادل حوالي 506 أ.د.

- تنفيذ برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية وتقييم نتائجه

بلغت القيمة الجملية لاستثمارات المؤسسات الفندقية المنخرطة ببرنامج التأهيل إلى موفى سنة 2015 حوالي 586,008 م.د منها 271,897 م.د استثمارات قابلة للتمويل[1] في إطار البرنامج تمّ تنفيذها بنسبة 37,83 %.

وقد سجّل تأخير في تنفيذ البرنامج الذي انطلق منذ ما يفوق عن 10 سنوات حيث لم يتجاوز عدد المؤسسات الفندقية التي تولّت استكمال برامج تأهيلها بصفة شبه كلية أي بنسبة 80 % على الأقل 17 وحدة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها. وقد ساهم في ذلك التخلّي منذ سنة 2009 عن تحديد أجل الشروع في تنفيذ برامج تأهيل المؤسسات الفندقية وعدم ضبط آجال قصوى للانتهاء من إنجازها.

[1] هي الاستثمارات التي يتمّ أخذها بعين الاعتبار عند احتساب الامتياز المخوّل إسناده إلى المؤسسة الفندقية في إطار البرنامج والمتمثّل في منحة الاستثمار.

ورغم عدم توفّر معطيات ورؤية شاملة حول أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية لدى الوزارة المكلفة بالسياحة، فقد شرعت هذه الأخيرة في إجراءات البحث عن تمويلات خارجية لتقديم الدعم المالي لبرنامج جديد للتأهيل الفندقي ولإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى حثّ المؤسسات الفندقية على استكمال برامج تأهيلها وإلى متابعة تطوّر مؤشراتها للتمكّن من تقييم أثر البرنامج على مردوديتها وعلى القطاع الفندقي عموما بما يساهم في أن تكون التوجهات الاستراتيجية في هذا الإطار مبنية على تقييمات موضوعية.

I- الانخراط ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تتولّى لجنة قيادة البرنامج في مرحلة أولى المصادقة على مطالب الانخراط بالبرنامج وتقوم المؤسسات الفندقية المعنية على إثر ذلك المعنية بتقديم دراسة تشخيصية ومخطط تأهيل ليتمّ في مرحلة ثانية تقييمهما من قبل مكتب التأهيل السياحي قبل عرضهما على اللجنة المذكورة للمصادقة.

أ- المصادقة على مطالب الانخراط بالبرنامج

بلغ عدد مطالب الانخراط ببرنامج التأهيل المقدّمة من قبل المؤسسات الفندقية إلى موفى شهر مارس 2016 حوالي 271 مطلبا منها 192 مطلبا تمّ تقديمها خلال السنوات الثلاث الأولى لانطلاق البرنامج فيما سجّل تراجع في إقبال النزل على الانخراط بداية من سنة 2007. وقد تمّ عرض 218 مطلب انخراط على لجنة قيادة البرنامج حظي 197 مطلبا منها بالمصادقة. وبخصوص الانخراط بآلية الاستثمارات اللامادية ذات الأولية[1] التي تمّ إقرارها خلال سنة 2009 فإنّ عدد المطالب المقدمة لم يتعدّ إلى غاية نفس التاريخ 20 مطلبا لم تحظ سوى 10 مطالب منها بمصادقة اللجنة.

وقد لوحظ أن لجنة القيادة لم تأخذ بعين الاعتبار عند المصادقة على مطالب الانخراط بالبرنامج جملة من المؤشرات المدرجة بالدراسة المتعلقة بتحديث المؤسّسات الفندقيّة المنجزة سنة 2004[2] والمتمثّلة خاصّة في عمر المؤسسة وطاقة استيعابها وتصنيف النزل ومدى احترام الإجراءات والقوانين المتعلقة بتنظيم المؤسّسات الفندقيّة والقدرة على الإدارة والتصرّف، حيث أقرت خلال الجلسة المنعقدة بتاريخ 27 فيفري 2006، اعتماد معيار سلامة الوضعية المالية للمؤسسة الفندقية كشرط لقبول مطالب الانخراط بالبرنامج، بالرغم من أنّ كراس الشروط المتعلق بالدراسة التشخيصية وببرنامج التأهيل لا تنص على منع الوحدات المالية التي تشكو صعوبات مالية من الانخراط بالبرنامج.

وقد أكّدت اللجنة المذكورة على الاقتصار على ذلك المعيار خلال الفترة النموذجية للبرنامج لتيسير عملية تقييمه غير أنّه تواصل اعتماده خلال مرحلة تعميم البرنامج وهو ما ساهم في محدودية عدد المؤسسات الفندقية المنخرطة.

---

[1] المحدثة خلال سنة 2009.

[2] من قبل مكتب الداراسات ساماف groupement top ingenierie Samef.

ولم تضبط لجنة القيادة بصفة دقيقة المنهجية المعتمدة لتقييم الوضعية المالية للمؤسسات الفندقية والتي تتطلب وضع معايير موحّدة يتمّ تطبيقها على كافة هذه المؤسسات إذ تبيّن أنّ عملية التقييم لم تتم بناء على المؤشرات المالية للمؤسسات الفندقية باعتبار عدم إرفاق المؤسسات المعنية مطالب الانخراط بالبرنامج بموازنات السنوات الثلاث الأخيرة والحسابات الملحقة مصادق عليها وذلك خلافا للفصل 10 من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009 المتعلّق بضبط شروط وإجراءات إسناد المنح الخاصة ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية وهيكلة تمويل الاستثمارات التي تخوّل الانتفاع بهذه المنح.

واقتصرت اللجنة المذكورة عند البتّ في مطالب الانخراط بالبرنامج على إقصاء الوحدات التي هي في حالة نزاع قضائي مع البنوك الممولة وذلك استنادا إلى المعطيات المقدّمة من قبل ممثّل البنك المركزي التونسي بلجنة القيادة.

ب- تقييم ملفّات التأهيل والمصادقة عليها

تولّت لجنة قيادة البرنامج إلى موفى شهر مارس 2016 المصادقة على 119 دراسة تشخيصية ومخطط تأهيل من ضمن 126 ملفا تم تقديمها[1]. وقد لوحظ وجود نقائص تعلّقت بالمصادقة على الدراسات التشخيصية وبتقييم ملفات التأهيل والمصادقة عليها.

1- الدراسات التشخيصية

لئن نصّ الفصل 9 من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2100 لسنة 2009 على أن تتولّى لجنة القيادة اقتراح الإجراءات المتعلقة بدراسة وتحليل وتقييم ملفات التأهيل، فإنّ هذه اللجنة لم تتولّ اعتماد شبكة لتقييم الدراسات التشخيصية إلّا بداية من سنة 2009. ولم يتم إقرار إدراج تلك الشبكة ضمن بنود كراس الشروط من قبل لجنة القيادة إلاّ خلال الجلسة المنعقدة بتاريخ 25 فيفري 2015.

وقد لوحظ أنّ لجنة قيادة البرنامج تولّت المصادقة على عدد من الدراسات التشخيصية بالرغم من عدم مطابقتها لبنود كراس الشروط في الغرض، حيث اكتفت بالتخفيض في كلفتها عوضا عن رفضها أو تأجيل النظر فيها إلى حين إدخال التعديلات اللازمة عليها. ويذكر في هذا الشأن التخفيض في كلفة ست دراسات تراوحت قيمتها بين 20 ألف دينار و 30 ألف دينار وذلك بنسبة بلغت على التوالي 50% و 60 %.

---

[1] من ضمن 207 مؤسسة فندقية تمت المصادقة على انخراطها بالبرنامج.

وتبيّن أنّ أربع دراسات من ضمن الدراسات الست المذكورة تم انجازها من قبل نفس مكتب الدراسات الذي بلغت قيمة المنح الجملية المصروفة لفائدته خلال سنة 2007 وشهر فيفري 2008 بعنوان إنجاز 7 دراسات ما قيمته 102 ألف دينار. وقد قررت لجنة القيادة بتاريخ 08 أفريل 2008 إيقاف التعامل مع المكتب المذكور وذلك لعدم "جديته" ولعدم تطابق الدراسات المنجزة من قبله مع العناصر المرجعية لكراس الشروط.

كما تولّى مكتب التأهيل السياحي خلال الفترة من 2009 إلى 2015 إبداء عدد من التحفظات عند تقييم 12 دراسة تشخيصية لافتقارها للجودة اللازمة ولعدم مطابقتها لمقتضيات كراس الشروط فيما يتعلّق بعدد من العناصر المرجعية الهامة كالترويج والاتصال وجودة التصرف والموارد البشرية ونوعية المنتوج المستهدف، غير أنّه تبيّن مصادقة لجنة القيادة على 10 دراسات منها مقتصرة على التخفيض في كلفتها بنسب تراوحت بين 46 %و 21 %.

ولا يضمن التمشي المعتمد من قبل لجنة القيادة جودة الدراسات التشخيصية بالنظر إلى أهميتها في تحديد نقاط قوة ونقاط ضعف المؤسسات الفندقية والتي يتمّ على أساسها إعداد مخطط التأهيل.

2- مخطّطات التأهيل

ينصّ الفصل 12 من الأمر عدد 2123 لسنة 2005 المؤرخ في 27 جويلية 2005 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 794 لسنة 2010 المتعلق بتنظيم وزارة السياحة، على تكليف مكتب التأهيل السياحي بالتقييم الفني والاقتصادي والمالي لبرامج التأهيل الخاصة بكل مؤسسة فندقية، غير أنّه لوحظ افتقار المكتب لمختصين في عدد من المجالات على غرار الهندسة المالية والإحصاء وتحليل المعلومات ممّا لم يمكّنه من البت في المسائل ذات الصبغة الفنية[1] وهو ما من شأنه أن يؤثّر سلبا على جودة برامج التأهيل. ولم يتمّ إلى موفّى شهر مارس 2016 تدعيم المكتب بمختصين في المجالات المذكورة بالرغم من تقديمه طلبات في الغرض منذ سنة 2006 وإلى غاية سنة 2015.

ولئن أكّدت لجنة قيادة البرنامج منذ سنة 2005 على ضرورة تولّي الديوان الوطني التونسي للسياحة تقديم الدعم الفني لمكتب التأهيل السياحي لتقييم برامج التأهيل،فإنّه لم يتمّ إحداث لجنة فنية مكلفة بدراسة مشاريع التأهيل صلب الديوان إلّا بتاريخ 18 سبتمبر 2015 أي بعد حوالي 10 سنوات من الانطلاق في تنفيذ البرنامج.

---

[1] ردّ مكتب التأهيل السياحي على استبيان فريق دائرة المحاسبات.

وقد شابت عملية تقييم برامج التأهيل نقائص تعلّقت بشروط المصادقة على مخطّط التأهيل والمتمثّلة خاصّة في إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية وطبيعة الاستثمارات التي يتمّ على أساسها احتساب نسبة التمويل الذاتي والاستثمارات المدرجة ببرامج التأهيل المصادق عليها.

ففيما يتعلّق بإعادة الهيكلة المالية، أقرّت لجنة القيادة كما تمّ بيانه سابقا مبدأ قبول انخراط المؤسسات الفندقية التي لها وضعية مالية سليمة غير أنّ اقتصارها في تقييم الوضعية المالية على معيار غياب النزاعات القضائية، أدّى إلى قبول انخراط عدد من النزل التي ليست لها نزاعات قضائية ولكنها تشكو من هشاشة وضعيتها المالية.

ولئن لم تتولّ اللجنة المذكورة المصادقة على برامج تأهيل 3 مؤسسات فندقية لاختلال توازناتها المالية ، فقد صادقت خلال الفترة من 2005 إلى 2015 على برامج تأهيل 68 وحدة فندقية بالرغم من تحفظات مكتب التأهيل السياحي حول الوضعية المالية غير المتوازنة لـ57 منها وارتفاع مؤشر المديونية وغياب السيولة بالإضافة إلى 11 وحدة أخرى أفرزت التحاليل المنجزة من قبل الفريق الرقابي في شأنها تدهور وضعيتها المالية.

وينص كراس شروط الدراسات التشخيصية وبرامج التأهيل على ضرورة إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات التي أفرز التقييم الفني والمالي اختلالا في توازناتها المالية كما ينصّ الفصل 12 من الأمر المنظم لوزارة السياحة على تكليف مكتب التأهيل السياحي بمساعدة المؤسسات الفندقية المنخرطة ببرنامج التأهيل على دراسة الهيكلة المالية واقتراح برامج لتطهير وضعيتها المالية بالتعاون مع البنوك والمؤسسات المالية إلّا أنّه لوحظ أنّ 12 وحدة فندقية فحسب من ضمن المؤسسات المذكورة تولت تقديم مخطط لإعادة هيكلتها المالية.

وخلافا لتوصيات الدراسة التقييمية للمرحلة النموذجية المنجزة خلال سنة 2009، بخصوص ضرورة إيلاء الجانب المتعلق بإعادة التأهيل المالي العناية اللازمة في مرحلة تعميم البرنامج على المؤسسات الفندقية تمت المصادقة خلال الفترة الممتدة من شهر جويلية 2009 إلى موفى سنة 2015 على 12 مخطط تأهيل[1] من ضمن 68 مؤسسة فندقية دون دعوة المؤسسات المعنية إلى تقديم مخططات إعادة هيكلتها المالية.

وتوصي الدائرة في هذا الإطار بضرورة توحيد المعايير والمنهجية في معالجة وتقييم الوضعية المالية للمؤسسات الفندقية.

---

[1] لا يتعلّق الأمر بنفس 12 مؤسسة فندقية المذكورة في الفقرة السابقة.

ومن جهة أخرى، ينص الفصل 12 المذكور آنفا كما تم تنقيحه بالأمر عدد 2100 لسنة 2009 على ضرورة وضع خطة لتمويل الاستثمارات تتضمن نسبة دنيا من التمويلات الذاتية في حدود 40 % من كلفة الاستثمارات وذلك دون تحديد طبيعة الاستثمارات التي تحتسب على أساسها تلك النسبة. وقد لوحظ في هذا الإطار أنّ مكتب التأهيل السياحي قام بخصوص 51 مؤسسة فندقية تمت المصادقة على برامج تأهيلها قبل شهر جويلية 2009، باحتساب نسبة التمويل الذاتي على أساس استثمارات التأهيل المقترحة ببرنامج التأهيل بالنسبة إلى سبع مؤسسات منها استنادا إلى القيمة الجملية للمشروع بالنسبة إلى 38 مؤسسة وعلى أساس الاستثمارات القابلة للتمويل بالنسبة لست مؤسسات منها في حين لم تتوفّر أية معطيات بخصوص ثلاث مؤسسات أخرى.

ويستدعي هذا الوضع توحيد قاعدة احتساب نسبة التمويل الذاتي بما يضمن حسن تنفيذ مكونات برامج تأهيل الوحدات الفندقية.

ومن جهة أخرى ولئن نصت كراس الشروط على ضرورة إعطاء الأولوية إلى الاستثمار اللامادي في برامج التأهيل فإنّه لم يتمّ تحديد نسبة دنيا للاستثمارات في هذا الجانب حيث لوحظ أنّ النسبة المصادق عليها من قبل لجنة قيادة البرنامج لم تتجاوز 6,4 % من القيمة الجملية لاستثمارات إعادة التأهيل المصادق عليها والبالغة 271.897 م.د.

وقد اعتبرت 84 % من الوحدات الفندقية التي ردت على استبيان الدائرة أنّ الاستثمارات المادية تعتبر ذات أولوية نظرا لأهميتها في ضمان رفاهية المؤسسات الفندقية وجودة المنتوج السياحي علاوة على قابليتها للاهتلاك ممّا يتطلّب تجديدها بصفة دورية. ويفسّر ذلك محدودية الاستثمارات اللامادية المدرجة ببرامج تأهيل عينة شملت 33 وحدة فندقية، على غرار تلك المتعلقة بالتسويق وبتركيز نظام اليقظة الإستراتيجية وكذلك بحماية المحيط الداخلي والخارجي للنزل بالرغم من تأكيد لجنة قيادة البرنامج منذ سنة 2008 على ضرورة إدراج مخطط خاص بالبيئة ضمن مخططات التأهيل معاضدة لمجهود الدولة في هذا المجال.

كما لم يتعدّ عدد المؤسسات التي تولّت برمجة استثمارات بعنوان الانخراط في البرنامج الوطني للتحكم في الطاقة والمياه 15 وحدة من العينة المذكورة وذلك بالرغم من تولّي كل من الوزارة المكلفة بالسياحة والوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة من جهة والجامعة التونسية للنزل من جهة أخرى خلال سنة 2008 إمضاء ميثاق التحكم في الطاقة لتمكين النزل من تخفيض كلفة الاستهلاك والتحكم في الكلفة الجملية للإنتاج بما يرفع في مردوديتها ويدعم قدرتها التنافسية.

ويقتضي دعم المكونات اللامادية في برامج تأهيل المؤسسات الفندقية تحديد نسب دنيا لهذه الاستثمارات فضلا عن مزيد تحسيس مختلف المتدخلين بأهميتها في الرفع من مردودية القطاع الفندقي.

3- آجال المصادقة على الانخراط بالبرنامج وعلى ملفّات التأهيل

لم تتولّ لجنة قيادة البرنامج تحديد آجال لتقديم مطالب الانخراط والمصادقة عليها باستثناء تلك المتعلّقة بإيداع برنامج التأهيل. وقد تراوحت الآجال الفاصلة بين تاريخ إيداع مطلب الانخراط بالبرنامج وتاريخ الموافقة على مشروع التأهيل بين 4 أشهر و 5 سنوات. كما بلغ معدل الفترة التي استغرقتها معالجة 65 % من الملفات 21 شهرا.

ويرجع ذلك خاصّة إلى تأخير الأطراف المتدخّلة في البت في مطالب الانخراط بالبرنامج وفي مشاريع التأهيل وكذلك إلى تأخر المؤسسات الفندقية في إيداع هذه المشاريع. ويذكر في هذا الإطار، أنّ 16% من ملفّات الانخراط تجاوزت مدة معالجتها 3 أشهر لتصل في إحدى الحالات إلى 33 شهرا.

كما بلغ معدّل المدة الفاصلة بين تاريخ الموافقة على مطلب الانخراط وتاريخ إيداع مشروع التأهيل 15 شهرا مقابل أجل أقصى محدّد بستة أشهر من قبل مكتب التأهيل فيما تراوحت مدة معالجة هذه الملفات بين شهر و55 شهرا.

ولئن بلغ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ إيداع مشروع التأهيل وتاريخ الموافقة عليه 3 أشهر فإنّه لوحظ أنّ 28% من برامج التأهيل تجاوزت مدة دراستها 3 أشهر لتصل في إحدى الحالات إلى 17 شهرا.

ومن شأن عدم ضبط آجال مختلف مراحل برنامج تأهيل المؤسسات أن يحد من فاعلية هذا البرنامج ومن نسبة الإقبال عليه. وقد أفادت الوزارة بأنّه تم بمقتضى مقرر وزيرة السياحة والصناعات التقليدية بتاريخ 07 مارس 2016 ضبط قواعد العمل الخاصة بإجراءات برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية.

II- تمويل برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تتولّى المؤسسات الفندقية تمويل برامج تأهيلها بالاعتماد على مواردها الذاتية وعلى القروض التي تتحصل عليها من خطّ تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية أو من الموارد الخاصة للبنوك وكذلك على

منحة الدراسة التشخيصية ومنح الاستثمار المسندة إليها من قبل الدولة. كما انتفع البرنامج بدعم مالي من قبل الوكالة المذكورة خصّص للدعم الفنّي واللوجستي لمكتب التأهيل السياحي. وقد لوحظ وجود عدد من النقائص تعلقت خاصّة بالتصرف في المنح وبالتصرّف في الموارد المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية.

أ- التصرّف في المنح المسندة

تتمثّل المنح المسندة في إطار برنامج التأهيل حسب الفصل 11 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009 في منحة الدراسة التشخيصية التي لا تتجاوز قيمتها القصوى 20 ألف دينار للفندق الواحد ومنحة الاستثمار في حدود 150 ألف دينار. وقد اعتبرت 94 % من الوحدات الفندقية التي أجابت على الاستبيان أنّ مقدار المنحة العمومية لا يفي بالحاجة خاصة فيما يتعلق بمنحة الاستثمارات المادية وبمنحة الاستثمارات اللامادية وبدرجة أقل بمنحة الدراسة التشخيصية.

1- تمويل المنح واحتسابها

يتولى صندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع السياحي تمويل المنح المسندة في إطار برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية[1] وذلك في حدود الموارد المنصوص عليها بالفصل 34 من القانون عدد 90 لسنة 2004 المؤرخ في 31 ديسمبر 2004 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2005 والبالغة 2 م.د. كما تمّ الاعتماد على موارد الدولة لتمويل تلك المنح حيث تمّ خلال السنوات 2006 - 2011 ترسيم اعتمادات بميزانية وزارة السياحة بقيمة جملية بلغت 8,6 م.د.

وقد تمّ إلغاء 2 م.د من الاعتمادات المرسمة بعنوان سنتي 2009 و2011 وذلك لعدم تولّي الوزارة طلب فتحها لدى وزارة المالية. كما تبيّن أنّ قيمة المنح المصادق عليها من قبل لجنة القيادة قد بلغت 16,489 م.د[2] متجاوزة بذلك الاعتمادات المرصودة للبرنامج (8,6 مليون دينار) بنسبة 48 %. وقد جاء في ردّ الوزارة بأنّ الهيئة العامّة للتصرف في ميزانيّة الدولة أفادت خلال مناقشة مشروع ميزانيّة سنة 2017 بأنّه "نظرًا للنسق البطيء لصرف منح البرنامج سوف يقع الأخذ بعين الاعتبار لهذه المسألة عند اقتراب الإعتمادات المجمّدة حاليًّا من الاستهلاك التام".

---

[1] الفصل الأوّل من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 المتعلق بضبط قواعد تنظيم وتسيير و كيفية تدخل صندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع السياحي.

[2] موزعة إلى 16,244مليون دينار بالنسبة لبرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية و244,533 ألف دينار بالنسبة لآلية الاستثمارات اللامادية ذات الأولوية.

ويتمّ احتساب قيمة المنحة المزمع إسنادها إلى المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج من قبل مكتب التأهيل السياحي قبل أن تصادق عليها لجنة قيادة البرنامج. ولئن نصّ الفصل 11 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 على أن لا تتجاوز قيمة منحة الاستثمار اللامادي أو منحة الاستثمارات اللامادية ذات الأولوية 50 ألف دينار للفندق الواحد فإنّه لم يتمّ تحديد سقف منحة الاستثمار المادي التي تسند في حدود 10% من كلفة الاستثمارات المادية. وقد أدّى ذلك إلى تمكين المؤسسات الفندقية في كلّ الحالات من سقف منحة الاستثمار البالغ 150 ألف دينار على غرار نزل لم يدرج ببرنامج تأهيله أي استثمارات لامادية ممّا من شأنه أن يحول دون تحقيق أحد أهمّ أهداف البرنامج وهو دعم الاستثمارات اللامادية.

كما لم يتمّ ضبط قائمة في الاستثمارات القابلة للتمويل بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالسياحة وذلك خلافا للفصل الرابع من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى المصادقة على استثمارات لا تتلاءم طبيعتها مع الاستثمارات المادية واللامادية التي يتطلّب إدراجها ببرامج التأهيل.

وقد صادقت لجنة قيادة البرنامج بالنسبة لعيّنة شملت 22 مؤسسة فندقية على مبالغ لتمويل مصاريف استغلال تعلقت بإصدار بطاقات الزيارة وألعاب ورقية وباقتناء المناديل الصحية والأغطية وأدوات المائدة وملابس العمل بقيمة جملية بلغت حوالي 803,458 ألف دينار. ومن شأن إدراج تلك المصاريف ضمن قاعدة احتساب منحة الاستثمار أن يؤدّي إلى تضخيم هذه القاعدة ويرفّع بالتالي في قيمة المنحة المسندة.

2- صرف المنح

تتمّ إحالة الاعتمادات المرصودة للبرنامج إلى الديوان الوطني التونسي للسياحة الذي يتولّى صرف المنح المسندة إلى المؤسسات الفندقية بناء على إذن في الغرض من الوزير المكلف بالسياحة.

وقد تبيّن أنّ القيمة الجملية لمنح الدراسات التشخيصية ومنح الاستثمار التي تم صرفها إلى موفّى شهر مارس 2016 لم تتعدّ 7,259 م.د أي ما يمثّل 44% من قيمة المنح المصادق عليها بمبلغ 16,489 م.د. كان مرده ضعف نسق تنفيذ البرنامج. وقد أفادت الوزارة بأنّ ذلك يرجع إلى مرور عديد المؤسسات الفندقية بصعوبات اقتصادية وبأنّها قامت بمراسلة المؤسسات المعنية قصد تذكيرها بضرورة البدء في تنفيذ الاستثمارات المصادق عليها.

وفي المقابل، مثلت المنح التي تم صرفها إلى موفى شهر مارس 2016 حوالي 103% من جملة الاعتمادات المفتوحة بميزانية الوزارة والبالغة 7,074 م.د مسجّلة بذلك تجاوزا للاعتمادات بقيمة 185 ألف دينار. ويرجع ذلك إلى تولّي وزارة السياحة بتاريخ 7 ديسمبر 2015 الإذن بصرف المنح لفائدة 12 مؤسسة فندقية بقيمة جملية بلغت 407,323 أ.د دون القيام بصفة مسبقة بإجراءات رفع التجميد على الاعتمادات المرصودة للبرنامج بالحساب "ن مكرر" للديوان الوطني التونسي للسياحة والبالغة إلى غاية موفى شهر فيفري 2016 ما قيمته 1,519 م.د.

وقد تمّ تمويل الفارق بين الاعتمادات المتوفّرة والمصروفة فعليا على موارد الديوان الوطني التونسي للسياحة[1] وذلك لخلاص المنح المستوجبة لفائدة ثلاث نزل من ضمن الإثني عشر مؤسسة فندقية آنفة الذكر.وقد تبين أن 5 مؤسسات فندقية تولت تقديم مطالب لصرف المنحة قبل المؤسسات الثلاث التي تحصلت على المنح وهو ما يتطلّب ضرورة احترام مبدأ التسلسل الزمني في معالجة طلبات صرف المنح وكذلك استكمال إجراءات رفع التجميد في إبانها لتفادي مثل هذه الوضعيات. وقد أفادت الوزارة بأنه تم صرف المنحة المستوجبة لفائدة جميع المؤسسات الفندقية المعنية بالملاحظة.

ولوحظ أنّه لم يتمّ إلى موفى شهر مارس 2016 صرف منحة الدراسات التشخيصية لفائدة 9 مؤسسات فندقية من ضمن 119 مؤسسة[2] بالرغم من أنّ المصادقة على إسنادها تمت منذ سنوات 2009 و2011 و2013 و2015. ويعزى ذلك خاصّة إلى عدم تولّي المؤسسات الفندقية مدّ مكتب التأهيل بكافة الوثائق المستوجبة لصرف المنحة وإلى عدم استيفاء إجراءات صرف المنحة من قبل مصالح وزارة السياحة فيما يتعلّق خاصّة برفع التجميد على الاعتمادات المرصودة للبرنامج وبإحالة ملف الصرف إلى الديوان الوطني التونسي للسياحة.

كما تبيّن أنّه من بين 119 مؤسسة فندقية منخرطة بالبرنامج لم تتولّ 43 مؤسسة فندقية تقديم مطلب في صرف منحة الاستثمار رغم أن المصادقة على برامج تأهيلها تمت خلال السنوات من 2006 إلى 2013. ويعود ذلك حسب ردّ مكتب التأهيل على استبيان الدائرة إلى عدم شروع المؤسسات الفندقية في انجاز استثمارات التأهيل أو إلى عدم إنجاز نسبة 50% من الاستثمارات الجملية المصادق عليها للحصول على القسط الأوّل من المنحة. كما أرجعت 40,6 % من المؤسسات التي قامت بالرد على الاستبيان ذلك إلى أسباب إدارية وإلى عدم استكمال تنفيذ برامج إعادة التأهيل.

---

[1] حساب الديوان الوطني التونسي للسياحة المفتوح لدى مصالح الديوان الوطني للبريد والمخصّص "للتنمية"

[2] بقيمة جملية قدرها 1,608 م.د.

واتّضح أنّ 15 مؤسسة فندقية من ضمن 43 مؤسسة المذكورة أعلاه متحصلة على الموافقة على مشاريع تأهيلها قبل تنقيح الأمر عدد 2124 لسنة 2005 الذي ينصّ الفصل 16 منه على أنّه يترتب عن عدم الشروع في إنجاز عمليات التأهيل الموافق عليها في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة، سحب الحوافز المسندة في إطار برنامج التأهيل يضاف إليها خطايا التأخير المنصوص عليها بالفصل 63 من مجلة تشجيع الاستثمارات. إلاّ أنّ مكتب التأهيل السياحي لم يتولّ اتخاذ أي إجراء للتثبت من شروع هذه المؤسسات في إنجاز برامج تأهيلها واتخاذ الاجراءات اللازمة تجاهها عند الاقتضاء.

وأدى التخلّي منذ سنة 2009 عن تحديد أجل أقصى للشروع في تنفيذ برامج تأهيل المؤسسات الفندقية وعدم ضبط آجال قصوى للانتهاء من إنجازها إلى التمديد في مفعول مصادقة لجنة قيادة البرنامج على إسناد المنح لتفوق أحيانا 5 سنوات.

وفي المقابل، لم يتعدّ عدد المؤسسات الفندقية التي تولّت خلال السنوات من 2005 إلى 2015 تقديم مطالب في صرف القسط الأول من المنحة 76 مؤسسة من ضمن 119 مؤسسة تحصّلت على المصادقة على برنامج تأهيلها. ولم يتمّ إلى غاية انتهاء المهمّة الرقابية استكمال إجراءات الصرف لفائدة 9 وحدات منها تولّت تقديم مطالب في الغرض خلال السنوات من 2010 إلى 2015.

كما لم يتمّ صرف القسط الثاني من المنحة سوى لفائدة 17 مؤسسة من جملة 29 وحدة فندقية تولّت تقديم مطالب في الغرض. ويمثّل عدم استكمال الإجراءات المتعلّقة بمعاينة الاستثمارات المنجزة من قبل لجنة متابعة الاستثمارات وعدم توفير الوثائق المثبتة لإنجاز الاستثمارات اللامادية من قبل بعض النزل أهمّ أسباب عدم صرف المنحة لفائدة المؤسسات الإثني عشر المتبقية. وقد أرجعت 43% من الوحدات التي ردّت على استبيان الدائرة عدم حصولها على القسط الثاني من المنحة خاصّة إلى عدم استكمالها للاستثمارات اللامادية المدرجة بمخططات تأهيلها.

ومن جهة أخرى، تبيّن أنّ صرف منحة الاستثمار يتم استنادا على نسبة تقدم انجاز الاستثمارات المادية واللامادية التي يتم احتسابها من خلال الفواتير المقدمة من قبل صاحب النزل دون التأكّد من انجاز كلّ العمليات المبرمجة بمختلف عناصر مخطط التأهيل. ولا يتوفر لدى مكتب التأهيل جداول مقارنة تبين الفوارق بين حجم الاستثمارات المبرمجة وتلك المنجزة فعليا كما لا يتمّ أخذ تطور الأسعار الفردية بعين الاعتبار خاصة بالنسبة للمشاريع التي سجلت تأخيرا هاما في الانجاز.

وفضلا عن ذلك، ولئن اشترطت لجنة قيادة البرنامج بتاريخ 8 فيفري 2008 صرف القسط الأول من المنحة بضرورة تنفيذ 50% من الاستثمارات الجملية المصادق عليها من ضمنها 50% على

الأقل استثمارات لامادية، فقد لوحظ الإذن بصرف ذلك القسط لفائدة 60 مؤسسة فندقية لم تتقيّد بذلك الشرط منها 36 مؤسسة فندقية لم تنجز أي استثمار لامادي.

كما أكّدت لجنة قيادة البرنامج على أن يتمّ صرف القسط الثاني من المنحة عند الانتهاء من تنفيذ كلّ الاستثمارات اللامادية مع إنجاز نسبة 80% على الأقل من الاستثمارات الجملية المصادق عليها غير أنّه تبيّن أنّ مؤسسة فندقية وحيدة تولّت استكمال انجاز كامل الاستثمارات اللامادية من ضمن 17 مؤسسة تحصلت على القسط الثاني من المنحة.

وتدعى مختلف الهياكل المتدخّلة في مسار صرف المنحة إلى التقيّد بقرارات لجنة القيادة في هذا المجال وذلك لضمان دفع الاستثمارات اللامادية وفقا لأهداف البرنامج.

3- آجال صرف المنح

لئن حدّدت لجنة القيادة منذ سنة 2008 أجلا أقصاه سنتان من تاريخ الموافقة على مخطط التأهيل للحصول على القسط الأوّل من المنحة فقد لوحظ أنّ أجل صرف ذلك القسط فاق بالنسبة إلى 22 مؤسسة فندقية من مجموع 67 مؤسسة في بعض الحالات 5 سنوات. كما تمّ صرف القسط الثاني من المنحة لفائدة 5 مؤسسات من مجموع 17 بعد الآجال المحددة من قبل لجنة القيادة والبالغة 3 سنوات لتصل تلك الآجال إلى 7 سنوات بالنسبة إلى إحدى الوحدات الفندقية.

ويرجع التأخير في صرف منحة الاستثمار إلى عدد من العوامل تعلقت في جانب منها بالمستثمر حيث لم تتولّ 17 مؤسسة فندقية احترام أجل السنتين لتقديم مطالب في صرف القسط الأول من المنحة.

وفضلا عن ذلك فقد سجّل بطء في التعهّد بعدد من مطالب صرف المنحة من قبل مختلف الأطراف المتدخلة. ويذكر في هذا الإطار أنّ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ تقديم مطلب صرف القسط الأول من منحة الاستثمار وتاريخ صرفها تجاوز 6 أشهر بالنسبة إلى عدد من المؤسسات الفندقية. كما بلغ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ تقديم مطلب الحصول على القسط الثاني من المنحة وتاريخ صرفها 9 أشهر. ويرجع ذلك إلى تأخير لجنة متابعة إنجاز الاستثمارات في القيام بالزيارات الميدانية للمؤسسات الفندقية وفي إعداد التقارير المتعلّقة بها. وقد ساهم عدم تحديد آجال لإنجاز الأعمال الموكولة إلى اللجنة المذكورة صلب مقرر إحداثها في الحدّ من نجاعة أعمالها حيث لم يتمّ ضبط طرق تسيير أعمالها بصفة دقيقة إلّا خلال شهر جويلية 2015 أي بعد حوالي 9 سنوات من تاريخ إحداثها.

ويذكر في هذا الإطار أنّ 54 % من المؤسسات الفندقية التي تولّت الردّ على الاستبيان أكّدت على أنّ الآجال المتعلقة بصرف القسط الأول من المنحة تعتبر غير مناسبة فضلا عن عدم رضاء أكثر من 80 % من المستجوبين عن الآجال المتعلقة بصرف القسط الثاني.

ويستدعي هذا الوضع إعداد دليل إجراءات مفصل يحدد مختلف مراحل صرف المنحة وآجالها ودور كل متدخل في هذا المجال.

ب- التصرّف في الموارد المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية

تتمثّل الموارد المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية في نطاق برنامج التأهيل في قرض بقيمة 50 مليون أورو (حوالي 100 م.د) لإعادة تمويل القروض المسندة إلى المؤسسات الفندقية في إطار البرنامج و هبة بقيمة 1 مليون أورو للدعم الفني لمكتب التأهيل السياحي أي ما يعادل تقريبا 2 م.د.

1- إعادة تمويل القروض المسندة لتمويل برامج تأهيل المؤسسات الفندقية

لوحظ أنّ خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية لم يمكّن من إعادة تمويل سوى القروض البنكية المسندة إلى 29 مؤسسة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها من قبل لجنة قيادة البرنامج أي بنسبة 25%. وقد ساهمت خمسة بنوك[1] في تنفيذ اتفاقية خطّ التمويل منها البنك الوطني الفلاحي والشركة التونسية للبنك اللذان موّلا سبع وحدات فندقية بقيمة جملية بلغت 25,2 م.د. كما تولت 87 مؤسسة فندقية الاقتراض على الموارد الخاصة لعدد من البنوك لتمويل برامج تأهيلها[2].

واستأثرت 11 مؤسسة فندقية بما يفوق 69 م.د من خط التمويل المذكور وهو ما يمثّل 69 % من الموارد المتاحة. وساهم ارتفاع الحد الأقصى لمبلغ القرض الممكن إعادة تمويله على خط التمويل في عدم انتفاع عدد من النزل حيث تراوحت قيمة قرض إعادة التمويل بين 500 أ.د و10 م.د[3].

ولئن نصّت اتفاقية الهبة فيما يتعلّق بالإعداد لمرحلة تعميم البرنامج على كلّ الوحدات الفندقية على ضرورة البحث عن تمويلات خارجية أخرى فإنّه لم يتمّ اتخاذ أي إجراء في هذا الشأن.

---

[1] بنك الأمان، الشركة التونسية للبنك، البنك العربي لتونس، البنك الوطني الفلاحي، بنك تونس العربي الدولي.

[2] منها 12 تحصّلت على قروض على الموارد الخاصّة للبنك الوطني الفلاحي (4 1) والشركة التونسية للبنك (8 1).

[3] الفصل 8 من اتفاقية القرض والفصل 5 من منشور البنك المركزي عدد 5 لسنة 2007 المذكور أعلاه.

وفي المقابل، لوحظ انتفاع أحد النزل في 3 مناسبات من خطّ التمويل المذكور وذلك بتواريخ 07 و24ديسمبر 2012 و06 مارس 2014 على التوالي بقيمة 1,450 م.د و0,850 م.د و0,500 م.د وذلك خلافا للأحكام الخاصة لاتفاقية القرض ولمنشور البنك المركزي التونسي عدد 5 بتاريخ 27 فيفري 2007 المتعلق بتمويل برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية كما تم تنقيحه بالمنشور عدد 01 بتاريخ 21 جانفي 2009 الذي ينصّ على أنّه لا يمكن لأي مؤسسة فندقية أن تستفيد أكثر من مرة من خط قرض الوكالة الفرنسية للتنمية.

وقد برّر كل من المستفيد النهائي والبنك الوطني الفلاحي مطالب الإدراج بالحاجة إلى تمويل إضافي لبرنامج التأهيل خاصة في ما يتعلق بأشغال التهيئة وبارتفاع أسعار المواد الأولية في حين لم يثبت من خلال محاضر جلسات لجنة قيادة البرنامج تقديم النزل المذكور لمطلب تحيين أو مراجعة برنامج تأهيله إلى مكتب التأهيل السياحي. وقد أفاد البنك المركزي التونسي بأنّ "قرار إسناد القرض في إطار خط التمويل المعني راجع بالنظر للوكالة الفرنسية للتنمية و في كل الحالات فان المبلغ الجملي للقرض الذي اسند للنزل لم يتعدّ الحد الأقصى المنصوص عليه بالمنشور (10م.د)". كما أفاد البنك الوطني الفلاحي أن مراجعة جدول الاستثمارات في مناسبتين قد أملاه تجاوز مصاريف التهيئة الداخلية لأغلب المرافق والغرف.

ومن جهة أخرى، تمّ خلال شهر أكتوبر 2011 الموافقة على مطلب إسناد قرض إعادة تمويل لفائدة الشركة التونسية للبنك بقيمة جملية قدرها 1,515 أ.د. وقد لوحظ أنّ ذلك القرض يتعلّق بإعادة تمويل قرضين أسندهما البنك المذكور إلى نزل يرجع أحدهما إلى سنة 2004 أي قبل الانطلاق في تنفيذ برنامج التأهيل وقبل المصادقة على انخراط النزل المعني بالبرنامج بتاريخ 13 مارس 2006. ولم يتبيّن من خلال محاضر جلسات لجنة قيادة البرنامج مصادقة هذه الأخيرة بصفة استثنائية على أخذ الاستثمارات المنجزة قبل تاريخ انخراط المؤسسة المعنية بالبرنامج بعين الاعتبار كما كان الشأن بالنسبة إلى أربع وحدات فندقية.

وفضلا عن ذلك لوحظ من خلال الإطلاع على محضر لجنة القروض بتاريخ 9 نوفمبر 2004 أنّه تمّ إسناد ذلك القرض لتمويل أشغال توسعة طاقة الإيواء من 130 سرير إلى 250 سرير. كما تمّ بمقتضى العقد المبرم بتاريخ 27 ديسمبر 2006 إسناد نفس المؤسسة الفندقية قرضا تكميليا لإنجاز أشغال توسعة وذلك رغم تأكيد البنك المركزي بمقتضى المكتوب الموجّه إلى الشركة التونسية للبنك بتاريخ 24 أوت 2010 على ضرورة استعمال ذلك القرض لتمويل الاستثمارات المادية واللامادية باستثناء تلك المتعلقة بتوسعة طاقة الإيواء.

ومن جهة أخرى، فقد لوحظ خلافا لمنشور البنك المركزي التونسي المذكور آنفا اقتصار الوثائق المتوفّرة لدي البنك المركزي التونسي على نسخ من طلبات إسناد القرض دون بقية الوثائق التي تمت إحالتها إلى الوكالة الفرنسية للتنمية والمتمثلة في التوقعات المالية للمؤسسات المالية على مدى 3 سنوات ونسخة من مشروع النزل المنجز في إطار البرنامج ومخطط تمويل للسنوات الخمس المقبلة والقوائم المالية للسنوات الثلاث الأخيرة مصادق عليها من طرف خبير محاسب ودراسة حول أثر المشروع على المحيط. وأفاد البنك المركزي التونسي أنّه "بخصوص الوثائق المصاحبة فهي حتما تتوفر لدى البنك أو المستفيد حيث ألزم المنشور عدد 5 لسنة 2007 المستفيد النهائي بوضع على ذمة الوكالة الفرنسية للتنمية جميع النسخ الأصلية و الوثائق التي تثبت إسناد القرض من قبل البنك المستفيد".

كما لوحظ عدم تولّي البنك المذكور التأكّد من قيام البنوك المعنية بمتابعة استعمالات القروض المسندة على خطّ التمويل المذكور حيث لا يتوفّر لديه ما يفيد توصّله من البنوك المقرضة بمختلف الملفات المنصوص عليها بالفصل 12 من الأحكام الخصوصيّة لاتّفاقيّة القرض والمتمثّلة خاصّة في التقرير السنوي لانجاز المشروع في أجل أقصاه 6 أشهر من نهاية كل سنة والذي يحتوي على تقرير مراقب الحسابات والملاحق والتقارير الخاصة بالإضافة إلى تقرير متابعة تنفيذ برنامج التّأهيل المعدّ من قبل الدّيوان الوطني التونسي للسّياحة والتّخصيصات والاستعمالات المتعلّقة بالقرض.

وقد طلب البنك المركزي التونسي بتاريخ 19 نوفمبر 2015 و20 جانفي 2016 من البنوك المعنية مدّه بالملفات المذكورة غير أنّه لم يتلقّ سوى ردّ وحيد من قبل البنك الدولي العربي لتونس الذي لم يوفّر كلّ المعطيات المطلوبة. ولئن أفاد البنك المركزي التونسي بأنّ البنك الممول يتولى متابعة الاستعمالات والاحتفاظ بكل الوثائق بوصفه الجهة التي تتحمل مخاطر سداد القرض علاوة على دور لجنة متابعة انجاز الاستثمار في هذا الشأن، فإنّ المنشور آنف الذكر ينص في الجزء المتعلق بآليات تنفيذ ومتابعة المشروع على ضرورة مدّ البنك المركزي التونسي بنسخ من الوثائق المذكورة أعلاه.

2- التصرّف في هبة الوكالة الفرنسية للتنمية

حظي برنامج التأهيل بهبة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية بقيمة 1 مليون أورو (حوالي 2 م.د) وذلك لضمان حسن تنفيذه وإنجاز العديد من التدخلات التي تتعلّق خاصّة بالدعم الفني واللوجستي لمكتب التأهيل السياحي خلال المرحلة النموذجية للبرنامج.

وقد لوحظ تأخير في استغلال هذه الهبة التي حدّد الأجل الأقصى لصرفها بمقتضى الفصل الثامن من الاتفاقية بتاريخ 31 ديسمبر 2009 ممّا أدّى إلى التمديد في آجال تنفيذها في 3 مناسبات[1] آخرها بتاريخ 16 جانفي 2013 ورغم ذلك فإنّه لم يتمّ إلى موفى شهر جوان 2014 التاريخ الأقصى لاستهلاك الهبة استعمال سوى نسبة 75,23 % من قيمتها.

وقد تمّ تخصيص ما قدره 300 ألف أورو أي ما يعادل 600 أ.د، بعنوان الدعم الفني واللوجستي لمكتب التأهيل السياحي. وقد لوحظ أنّه لم يتمّ تنفيذ مقتضيات الملحق عدد 1 من الاتفاقية فيما يتعلّق بضرورة استغلال الهبة لتوفير المساعدة الفنية للمكتب لمدة 18 شهرا وذلك سواء عبر تكليف مكتب مختص أو عبر انتداب خبير دولي للمساهمة في الدعم الفني للمكتب عند انجاز الدراسات وطلبات العروض ذات العلاقة.

وفي غياب توفير المساعدة الفنية لمكتب التأهيل السياحي، فإنّه لم يتمّ تنفيذ عدد من التدخلات المبرمجة بمقتضى اتفاقية الهبة والمتمثّلة خاصّة في صياغة خطة اتصال خاصة بالبرنامج وإعداد دليل إجراءات يتعلّق بمنهجيّة التحليل المالي وبتقييم الدراسات التشخيصية ومخططات تأهيل الوحدات الفندقية.

وفيما يتعلّق بالدعم اللوجستي للمكتب، أكّدت الوكالة الفرنسية للتنمية على ضرورة أن يتمّ استغلال المقتنيات المنجزة في إطار اتفاقية الهبة حصريا من قبل المكتب. كما أتاحت بناء على طلب من الوزارة مؤرّخ في 18 ديسمبر 2013 إمكانية أن يتمّ استعمال الشراءات المنجزة خلال السنة المذكورة من قبل وحدة تصرف حسب الأهداف[2] لإنجاز الخطة المتعلقة بتنفيذ إستراتيجية تنمية السياحة في أفق 2016 وذلك في إطار التدخلات الجديدة التي تمّ إقرارها نتيجة عدم تنفيذ التدخلات الأولية المبرمجة باتفاقية الهبة.

وقد لوحظ أنّه لم يتمّ توزيع الاقتناءات المتعلقة بالمعدات الإعلامية والمكتبية والأثاث والسيارات البالغة قيمتها 214,885 أ.د حصريا على مكتب التأهيل السياحي ووحدة التصرف حسب الأهداف حيث استفاد من تلك الاقتناءات بعض المصالح الأخرى للوزارة في حين أكّد المكتب في ردّه على استبيان دائرة المحاسبات افتقاره إلى عدد من الوسائل المادية واللوجستية علاوة على حاجته لتطبيقات إعلامية تمكّنه من متابعة عمليات التقييم الفني والمالي لمخططات التأهيل.

---

[1] ملحق تمديد عدد 2 و عدد 3 و عدد 4 لاتفاقية التمويل عدد CTN 6005 02 E على التوالي بتاريخ 29 جانفي 2009 وغرة نوفمبر 2011 و16 جانفي 2013.

[2] الأمر عدد 2648 لسنة 2012 مؤرخ في 30 أكتوبر 2012.

وفضلا عن ذلك، لوحظ أنّه لم يتمّ تنفيذ عدد من الأنشطة المبرمجة لفائدة بعض المتدخلين في إنجاز البرنامج والمتمثّلة خاصّة في تكوين خلية لليقظة الإستراتيجية أو التنافسية مع الجامعة التونسية للنزل وتنظيم حلقات تكوين موجهة لممثّلي البنوك ومكاتب الدراسات وإطارات الديوان الوطني التونسي للسياحة. كما لم يتمكّن مكتب التأهيل السياحي من احترام الآجال القصوى لبعض التدخّلات الجديدة المصادق عليها من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية والمتمثّلة في إنجاز عدد من الدراسات في أجل أقصاه 15 ماي 2014 أي قبل 45 يوما من انقضاء آجال تنفيذ الاتفاقية ممّا أدّى إلى إلغائها. وقد انجر عن عدم تقيّد الوزارة بالآجال المتفق عليها حرمانها من الانتفاع بجزء هام من الموارد المتاحة وذلك بمبلغ 241 ألف أورو.

III- إنجاز الاستثمارات وتقييم برامج التأهيل

لوحظ في هذا الإطار وجود نقائص تعلّقت خاصّة بإنجاز الاستثمارات وبأثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية.

أ- إنجاز الاستثمارات

بلغت القيمة الجملية لاستثمارات المؤسسات الفندقية المنخرطة ببرنامج التأهيل إلى موفى سنة 2015 حوالي 586,008 م.د منها 271,897 م.د استثمارات قابلة للتمويل في إطار البرنامج تمّ تنفيذها بنسبة 37,83 %.

وقد لوحظ عدم قيام مكتب التأهيل السياحي بالمتابعة الآلية لمدى تنفيذ المؤسسات الفندقية للاستثمارات المعلن عنها ببرامج تأهيلها واعداد تقارير في الغرض وذلك خلافا للفصل 12 من الأمر المتعلق بتنظيم وزارة السياحة[1].

كما تبيّن افتقار المكتب إلى خلية تعنى بمتابعة تنفيذ برامج التأهيل السياحي بالرغم من أنّه تم اقتراح إحداثها صلب دراسة[2] أنجزت منذ سنة 2007. وفضلا عن ذلك، لوحظ عدم تولي لجنة قيادة البرنامج متابعة برامج التأهيل الخاصة بكل مؤسسة فندقية وذلك خلافا للفصل 4 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المنقح للأمر عدد 2124 لسنة 2005.

---

[1] الأمر عدد 2123 لسنة 2005 المؤرخ في 27 جويلية 2005.

[2] تقرير مهمة مكتب الدراسات EXAS لشهر جويلية من سنة 2007 ص 30.

وقد تولّت 50 مؤسسة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها إنجاز هذه البرامج بصفة جزئية بنسبة 50 % منها 23 منخرطة بالمرحلة النموذجية[1] وذلك إلى موفى مارس 2016. وبلغت قيمة الاستثمارات المبرمجة من قبل تلك النزل 101,807 م.د منها 8,046 م.د بعنوان استثمارات لامادية تمّ إنجازها في حدود 12,86 % في حين بلغت نسبة إنجاز الاستثمارات المادية 75,12 % أي بقيمة فاقت 71,486 م.د.

ولم يتجاوز عدد المؤسسات الفندقية التي تمكنت من استكمال انجاز برامج تأهيلها بصفة شبه كلية أي بنسبة لا تقل عن 80% ما مجموعه 17 مؤسسة من ضمنها 8 مؤسسات فقط منخرطة في المرحلة النموذجية. وقد بلغت القيمة الجملية للاستثمارات المبرمجة بهذه المؤسسات 42,864 م.د منها 40,791 م. د بعنوان استثمارات مادية بلغت نسبة إنجازها 91,5 %.

وباستثناء مؤسسة فندقية وحيدة تولّت إنجاز استثماراتها اللامادية المبرمجة بصفة شبه كلية فإنّ نسبة انجاز هذه الاستثمارات لم تتجاوز 60% في خصوص 8 مؤسسات فندقية.

ولوحظ أنّ ثلاث مؤسسات فندقية[2] لم تتولّ إرساء أنظمة الجودة لديها من ضمن 16 مؤسسة فندقية أدرجت ببرامج تأهيلها استثمارات للغرض مما من شأنه أن لا يساعد على الارتقاء بنوعية الخدمات المسداة. ولئن يعتبر التسويق نشاطا متكاملا يقوم على دراسة احتياجات الحرفاء وتحليل الفرص التسويقية المتاحة بالمقارنة مع الإمكانيات المتوفرة لدى المؤسسة، فقد لوحظ ضعف الإقبال على الاستثمارات المتعلقة بالتسويق التي لم تتجاوز المبالغ المخصصة لها 318,600 أ.د[3]، تم إنجازها بنسبة 78 %.

ويعتبر استعمال تقنيات الاتصال الحديثة أحد مقومات الارتقاء بالخدمات الفندقية ومؤشرا لتدعيم القدرة التنافسية للوحدات الفندقية. وقد أدرجت 11 مؤسسة فندقية ببرامج تأهيلها استثمارات تتعلّق بتركيز منظومات وتطبيقات إعلامية لمختلف أوجه التصرف وإنشاء مواقع إلكترونية بحوالي 783,980 ألف دينار، إلاّ أنّه لوحظ أنّ قيمة الاستثمارات المنجزة لم تتعدّ نسبة 59 % من الاستثمارات المبرمجة في الغرض.

وتتمثل اليقظة الإستراتيجية التي تعتبر أحد أهم العناصر اللامادية في المجال السياحي في حصر وتجميع وتحليل المعلومة ذات القيمة المضافة لدعم القدرة التنافسية للمؤسسات السياحية

---

[1] والتي حظيت بالمصادقة على مخططات تأهيلها في الفترة المتراوحة بين ماي 2006 وجويلية 2007.

[2] تقرير المعاينة المنجزة في 24 جانفي 2007.

[3] تهم 7 وحدات فقط من جملة 17 وحدة فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها.

وتمكين مسؤوليها من نظرة استشرافية[1] إلى حدّ اعتبارها من قبل الوكالة الفرنسية للتقييس معيارا من معايير الجودة[2]. إلاّ أنّ الاستثمارات في هذا المجال اقتصرت على تدعيم وظيفة الاتصال التي لا تمثل سوى حلقة من حلقات اليقظة الإستراتيجية حيث تعلقت الاستثمارات المدرجة ببرامج تأهيل 3 مؤسسات فندقية باعتماد محامل اتصال[3] بقيمة جملية لم تتعدّ 41,700 أ.د تم إنجازها بنسبة 95 %.

وفضلا عن ذلك، أقرت لجنة قيادة البرنامج منذ سنة 2005، تمويل الاستثمارات المدرجة ببرامج التأهيل والمتعلقة بالتكوين عن طريق آليات التمويل التي يوفرها البرنامج الوطني للتكوين المستمر[4]. ولئن أدرجت جلّ الوحدات الفندقية (15 وحدة) المتحصّلة على قسطي المنحة استثمارات تتعلّق بالتكوين ضمن مخططات إعادة تأهيلها، بقيمة 617,954 أ.د أي ما يمثل 29,8% من جملة الاستثمارات اللامادية المقدرة بـ 2,072 م.د، فقد لوحظ غياب التنسيق مع المصالح المشرفة على البرنامج الوطني للتكوين للتأكد من مدى إيفاء الوحدات الفندقية بتعهداتها في هذا المجال و لمعرفة قيمة التمويلات المتحصل عليها. وقد أفادت الوزارة بأنّ مكتب التأهيل السياحي سيسعى مستقبلا إلى مزيد التنسيق مع المصالح المعنية بوزارة التكوين.

وبخصوص الاقتصاد في استعمال الطاقة والماء الذي يمثّل أحد المحاور الإستراتيجية الأساسية في برنامج تأهيل الوحدات الفندقية لوحظ أنّ 4 نزل من ضمن المؤسسات التي أدرجت بمخططات تأهيلها استثمارات في الغرض (12) لم تتولّ تنفيذ التدخّلات المبرمجة في هذا المجال [5].

كما لوحظ عدم تولّي مكتب التأهيل السياحي التنسيق مع الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة لمتابعة مدى تنفيذ المؤسسات الفندقية المعنية للاستثمارات المتعلقة بالاقتصاد في الطاقة والماء والممولة من قبل الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة أو مع الشركة التونسية لاستغلال وتوزيع المياه وذلك خلافا لما تم إقراره بالجلسة المنعقدة بين وزارة السياحة والديوان الوطني التونسي للسياحة وممثلي الوكالة المذكورة منذ سنة 2008.

وبالرغم من أهمية المحافظة على المحيط الداخلي والخارجي للنزل في تدعيم الوجهة السياحية التونسية والمحافظة على استدامة النشاط السياحي[6]، فإنّ عدد الوحدات الفندقية التي

---

[1] حسب الشبكة الكندية لليقظة في المجال السياحي http://www.veilletourisme.ca/fr/accueil.aspx.

[2] (AFNOR XP X50-053)

[3] supports de communication

[4] يهدف إلى رفع كفاءة أعوان المؤسسات وتطوير قدراتهم وذلك عبر توفير حوافز مالية لفائدة الأنشطة التكوينية المتعلقة بتشخيص الحاجات التكوينية وإعداد المخططات التكوينية وإنجاز العمليات التكوينية وتقييمها، يتم صرفها من عائدات الأداء على التكوين المهني TFP والبرنامج الوطني للتكوين المستمر.

[5] حسب تقارير المعاينات التي تم إجراؤهما على التوالي بتاريخ 25 ماي 2010 و 23 سبتمبر 2011 و 23 جانفي 2014 و 21 جانفي 2015.

[6] Rapport sur le tourisme durable en tunisie. Edition 2010, page 9.

أدرجت ببرامج تأهيلها استثمارات في الغرض لم يتعدّ ثلاث وحدات[1] من ضمن 17 وحدة فندقية استكملت بصفة شبه كلية برامج تأهيلها. واقتصرت الاستثمارات المنجزة في هذا المجال على اقتناء معدات للمحافظة على المحيط وتهيئة محيط النزل بلغت قيمتها الجملية 1,004 م.د بنسبة إنجاز في حدود 95 %.

ب -تقييم نتائج البرنامج

بلغت قيمة الموارد التي تمّ تخصيصها لبرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية 358,019 م.د تتوزّع بين المنح العمومية والقروض المسندة إلى المؤسسات الفندقية على خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية وتلك المسندة على الموارد الخاصّة للبنوك على التوالي بقيمة 8.6 م.د و100,675 م.د و248,743 م.د. علاوة على الهبة المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية للدعم الفنّي للبرنامج بحوالي 2 م.د.

وينصّ الفصل 12 من الأمر المنظّم لوزارة السياحة[2] على أن يتولّى مكتب التأهيل السياحي دراسة الأثر المالي والاقتصادي لبرنامج التأهيل الذي قام خلال سنة 2014[3] بتكليف مكتب دراسات فرنسي للقيام بهذه المهمة.

وأكّدت الدراسة المنجزة في الغرض على صعوبة تقييم أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية وبالنظر خاصّة إلى الوضع الذي شهده القطاع بداية من سنة 2011 وإلى تواضع نسق تنفيذ المؤسسات الفندقية لبرامج تأهيلها. كما أكّدت الدراسة على أنّه ولئن عرفت بعض المؤسسات المنخرطة بالبرنامج تحسّنا في مردوديتها وفي جودة منتوجها وقدرتها التنافسية، فإنّه لا يمكن إرجاع ذلك إلى برنامج التأهيل بمفرده خاصّة وأنّ تلك المؤسسات ليست لها تمثيلية حقيقية في القطاع الفندقي.

ومن جهة أخرى، لوحظ أنّه لم يتمّ تقييم أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية التي استكملت بصفة شبه كلية إنجاز برامج تأهيلها والتي لم يتجاوز عددها إلى غاية انتهاء المهمة 17 وحدة فندقية. ولئن تمّ تضمين عدد من مؤشرات النزل في تاريخ انخراطها بالبرنامج على غرار طاقة الإيواء وعدد الوافدين ونسبة الإشغال ونسبة تطور المداخيل أو رقم المعاملات والمديونية بقاعدة البيانات الممسوكة من قبل المكتب ،فإنّه لم تسجّل إلى غاية انتهاء المهمّة أية متابعة لمدى تطوّر تلك المؤشرات.

---

[1] SAVANA و TELEMAQUE و MARHABA.

[2] الأمر عدد 2123 لسنة 2005 كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 794 لسنة 2010 مؤرخ في 20 أفريل 2010.

[3] مهمة تقييم برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية، مكتب الخبرة الفرنسي France expertise internationale، 15 أفريل 2014

وفي غياب عمليات المتابعة، تولّت دائرة المحاسبات، استنادا إلى البيانات التي تحصلت عليها من الديوان الوطني التونسي للسياحة حول الوحدات المعنية تحليل تطوّر مؤشراتها خلال الفترة اللاحقة لتنفيذ مخططات تأهيلها وإلى حدود سنة 2014[1] ومقارنتها بالسنوات الثلاث السابقة. كما تمّ الحصول على بعض البيانات المتعلقة بمديونية المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج من قبل البنك المركزي التونسي.

وقد أعاق عدم تجانس تاريخ انخراط تلك المؤسسات[2] بالبرنامج وتاريخ انتهاءها من تنفيذ برامج تأهيلها اعتماد نفس الفترة المرجعية لعملية تقييم تطوّر مؤشراتها[3]. كما لم يتسنّ، دراسة تطوّر مؤشرات 4 وحدات استكملت تنفيذ مخططاتها خلال الفترة الفاصلة بين 2013 و2016 لعدم توفّر المعطيات بشأنها.

ولوحظ، من خلال تحليل تطوّر عدد من المؤشرات المتعلّقة خاصّة بتصنيف النزل وطاقة الإيواء ونسبة الإشغال وعدد الليالي المقضاة وعدد الحرفاء والمديونية، صعوبة تحديد أثر برنامج التأهيل وذلك خاصّة نتيجة الظرف الاقتصادي الذي شهده القطاع والذي أفرز تباينا على مستوى النتائج المحقّقة من سنة الى أخرى على مستوى نفس المؤسسة الفندقية ومن مؤسسة إلى أخرى.

ويذكر في هذا الشأن استقرار مؤشر تصنيف النزل بالنسبة إلى سبع وحدات فندقية وتمكّن نزلين فقط من تحسين تصنيفهما والارتقاء خلال سنة 2014 إلى فئة 4 نجوم [4].

كما لم يشهد مؤشر عدد الحرفاء تطوّرا متجانسا بين مختلف المؤسسات الفندقية. ويذكر في هذا الشأن أنّ هذا المؤشر شهد تطورا إيجابيا مقارنة بالفترة السابقة لإنجاز مخطّط التأهيل بالنسبة إلى ست وحدات فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها خلال سنة 2010، حيث كان المعدل طوال السنوات من 2007 إلى 2010 في حدود 13635 سائحا، وارتفع خلال سنة 2012 ليبلغ 18153 سائحا، علما وأنه بلغ خلال سنتي 2013 و2014 حوالي 16629 سائحا.وفي المقابل، شهد مؤشر عدد حرفاء 4 وحدات فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها خلال سنة 2011 عموما استقرارا حيث بقي معدّله خلال الفترة الفاصلة بين 2008 و 2014 في حدود 21500 سائح.

---

[1] آخر بيانات ممسوكة لدى المصالح المختصة بالوزارة.

[2] سنوات 2006 (5 نزل) و 2007 (5 نزل) و 2008 (2 نزل) و 2009 (5 نزل).

[3] استكملت 13 مؤسسة فندقية منها تنفيذ برامج تأهيلها خلال سنوات 2007 (وحدة فندقية واحدة) و 2009 (وحدتين فندقيتين) و 2010 (6 وحدات فندقية) و 2011 (4 وحدات فندقية).

[4] EDEN CLUB ونزل سالم.

ولوحظ كذلك تراجع مؤشّر الليالي المقضاة بالنسبة لأربع وحدات فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها في سنة 2011 حيث بلغ 96 ألف ليلة خلال السنوات من 2012 إلى 2014 مقابل 125,9 ألف ليلة خلال الفترة من 2008 إلى 2010 أي بنسبة تراجع ناهزت 23 %.

أمّا فيما يتعلّق بمؤشر المديونية، فقد عرفت ديون 17 مؤسسة فندقية التي أنهت بصفة شبه كلية إنجاز برنامج تأهيلها تطورا غير مستقر حيث شهدت ارتفاعا خلال سنتي 2010 و 2011 لتبلغ على التوالي 157,280م.د و 180,058 م.د ثم انخفضت خلال السنوات 2012 - 2014 لتبلغ على التوالي 171,180 م.د و160,020 م.د و158,705 م.د قبل أن تشهد من جديد ارتفاعا سنة 2015 لتصل إلى حدود 163,506م.د.

كما لوحظ أنّه تمّ تمكين 11 مؤسسة فندقية من ضمن تلك التي أنهت انجاز مشروع تأهيلها أي ما يقارب 65% من تلك الوحدات من امتيازات تأجيل خلاص أقساط أصل القروض والفوائد المستوجبة لسنتي 2015 و 2016 التي تمّ إقرارها بمقتضى منشور البنك المركزي[1] المتعلق بالإجراءات الاستثنائية الجديدة لفائدة مهني قطاع السياحة.

ويستدعي هذا الوضع ضرورة تركيز اهتمام سلط الإشراف على إيجاد الحلول لمعالجة مديونية القطاع السياحي الذي أصبح يعاني من مشاكل مالية متفاقمة زاد في حدتها ارتفاع كلفة الخدمات السياحية المقدمة.

ورغم عدم توفّر معطيات ورؤية شاملة حول أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية لدى الوزارة المكلفة بالسياحة، فقد لوحظ شروع هذه الأخيرة في إجراءات البحث عن تمويلات خارجية لتقديم الدعم المالي لبرنامج جديد للتأهيل الفندقي ولإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية. وقد أفادت الوزارة في هذا الشأن بأنه تم التأكيد على ضرورة مواصلة انجاز البرنامج مع مراجعة محتواه وذلك بالتركيز على توجيه الدعم نحو المؤسسات ذات الأولوية والتي تمر بصعوبات مالية وقتية.

*

* *

يعتبر القطاع الفندقي من أهمّ مكوّنات القطاع السياحي وقد حظي باهتمام السلط العمومية من خلال إقرار برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية تمّ تمويله عن طريق ميزانية الدولة بموارد خارجية.

[1] عدد 12 لسنة 2015 المؤرخ في 22 جويلية 2015.

وشاب التصرف في هذا البرنامج جملة من النقائص التي أثرت على إحكام استعمال الموارد المتاحة وحالت دون استكمال انجاز الاستثمارات المبرمجة علاوة على صعوبة تقييم أثر البرنامج على المردودية والقدرة التنافسية للوحدات المنتفعة.

وأدى الاقتصار على اعتماد معيار سلامة الوضعية المالية وعدم التقيّد بضرورة إعداد مخطط لإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية التي تشكو من صعوبات مالية إلى العزوف عن الانخراط في البرنامج وإلى عدم التمكّن من تحقيق النتائج المرجوّة.

كما أنّه ورغم أهمية الاستثمارات المادية بالنسبة إلى الوحدات الفندقية فقد تمّ في إطار برنامج التأهيل إعطاء الأولوية للاستثمارات اللامادية وذلك من خلال وضع جملة من الآليات والإجراءات لتدعيمها ممّا يتطلّب تحديد النسبة الدنيا للعناصر اللامادية الواجب إدراجها ببرامج التأهيل والحرص من قبل مختلف الأطراف المتدخلة على تنفيذها وذلك لضمان تحسين جودة المنتوج السياحي التونسي.

وساهم عدم تنفيذ أغلب المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج لمخططات تأهيلها في عدم تحقيق مردودية أفضل للقطاع. كما كان علاوة للظرف الاقتصادي والسياسي الصعب الذي شهدته البلاد خلال السنوات الأخيرة وضعف الاستثمارات اللامادية المبرمجة ومحدودية مصادر التمويل الخارجية تداعيات حالت دون تحقيق الأهداف الإستراتيجية للبرنامج والمتمثلة خاصّة في تدعيم القدرة التنافسية للقطاع وتحسين العروض السياحية.

ويبقى تحسين المؤشرات المتعلّقة بنشاط المؤسسات الفندقية مرتبطا بمدى تطوّر مؤشراتها المالية والحدّ من مديونيتها علاوة على أنّ النهوض بالقطاع السياحي يتطلّب تأهيل مختلف مكوّناته في إطار برنامج مندمج وهو ما يتطلب تظافر مجهودات كل الأطراف المعنية لتوفير التمويلات الضرورية وإيجاد السبل الكفيلة بضمان نجاح التدخلات المبرمجة بالإضافة إلى ضرورة توفير الموارد البشرية المختصّة للتمكّن من الإحاطة ومتابعة تنفيذ البرنامج في مختلف مراحله.

ردّ وزارة السياحة

- الانخراط ببرنامج تأهيل المؤسّسات السياحيّة

عند الانطلاق في تنفيذ البرنامج وحرصا على استقطاب أكثر عدد من المؤسّسات الفندقيّة وتبسيط الإجراءات المتعلّقة بذلك، تمّ الاتّفاق مع المهنيين والوكالة الفرنسيّة للتنمية (وقد تجسم ذلك من خلال الملتقى حول استراتيجيّة تنفيذ برنامج التأهيل السياحي "التشخيص ومخطّط التأهيل" الذي نظمته وزارة السّياحة بالتّعاون مع الوكالة الفرنسيّة للتنمية يوم 04 أكتوبر 2005 بدار المصدر المركز العمراني الشّمالي-تونس) على اعتماد مقاربة مرنة غير مقيّدة عند تقديم ملف الانخراط والاكتفاء بجذاذة ترشّح التي تقدّم جميع المعطيات المتعلّقة بالمؤسّسة وبوضعيتها المالية وتأجيل وجوب تقديم الموازنات الماليّة في المرحلة الموالية عند تقديم ملف مشروع مخطّط التأهيل.

وفي سنة 2014 تمّ إنجاز دراسة تقييميّة لبرنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة بتمويل من الوكالة الفرنسيّة للتنمية حيث تمّ تكليف مجموعة من الخبراء الدوليين التّابعين لمؤسّسة « France Expertise Internationale » للقيام بهذه المهمّة في الفترة المتراوحة بين 03 فيفري 2014 و15 أفريل 2014. وقد شملت مهمّة التّقييم دراسة تأثير الاستثمارات المنجزة على تحسين جودة الخدمات والرّفع من القدرة التنافسيّة وتحسين مردوديّة المؤسّسات الفندقيّة.

وفي الاجتماع التاسع والثلاثون للجنة قيادة برنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة المنعقد بتاريخ 02 أكتوبر 2014 وبعد عرض نتائج الدّراسة التقييميّة لبرنامج التأهيل تمّ التأكيد على ضرورة مواصلة إنجازه مع مراجعة محتواه، وذلك بالتركيز على توجيه الدّعم نحو المؤسّسات ذات الأولويّة خصوصا المؤسّسات ذات الإمكانات الاقتصاديّة والتي تمرّ بصعوبات ماليّة وقتيّة مع توفير الدّعم المالي والفني ووضع إجراءات مرنة وتركيز آليات للتحسيس والمرافقة.

وقد أقرّت لجنة قيادة برنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة إجراء تعديلات على برنامج التّأهيل الحالي في مرحلته الانتقاليّة نحو مراجعة عميقة تتمثّل أساسا في :

- تسهيل الانخراط في برنامج التأهيل من خلال تأجيل اشتراط توفّر الوضعيّة الماليّة إلى حين المصادقة على صرف منحة الاستثمارات بعد إنجاز مخطّط التأهيل وإعادة الهيكلة الماليّة للمؤسّسة الفندقيّة.

- السماح للمؤسّسة الفندقيّة بإمكانيّة تنفيذ أكثر من مخطّط تأهيل بصفة متتالية مع وجوب إعادة إنجاز دراسة التشخيص ومخطّط التأهيل.

- مراجعة العمليّات المخوّلة للانتفاع بمنح الاستثمار.

- الشّروع في إجراءات إيجاد خطّ تمويل أجنبي لإعادة الهيكلة الماليّة للمؤسّسات الفندقيّة ذات الأولويّة.

- توسعة برنامج التّأهيل ليشمل بقية مكوّنات القطاع السّياحي وذلك بالشّروع في مرحلة أولى بدراسة جدوى لبرنامج تأهيل وكالات الأسفار.

- دراسة إمكانيّة إحداث صندوق لتمويل مساندة المؤسّسات الفندقيّة التي تعترضها صعوبات مالية.

أمّا بخصوص الاستثمارات اللاّماديّة، فلئن أقرّت لجنة القيادة بتاريخ 08 فيفري 2008 بضرورة صرف القسط الأوّل من المنحة شريطة تنفيذ نسبة 50 % من الاستثمارات الجمليّة منها 50 % من الاستثمارات اللاّمادية على الأقل، فإنّ الواقع أثبت عجز المؤسّسات الفندقيّة في التقيّد بهذا الشّرط حيث أكّد أصحاب النّزل ضرورة إنجاز الاستثمارات الماديّة قبل البدء في تنفيذ الاستثمارات اللاّمادية خاصّة إذا كانت مرتبطة بها (المطبخ، منظومة السير إلى الأمام، ...).

وفي ذات السّياق، فإنّ إنجاز الاستثمارات اللاّمادية يتطلّب ما بين سنتين إلى ثلاثة سنوات خاصّة ذا تعلّق الأمر بتنفيذ وإشهاد نظم لجودة البيئة والسلامة الغذائيّة وفقا لمواصفات إيزو 9001 وإيزو 14001 وإيزو 22000. هذا وسيتولّى مكتب التّأهيل السياحي إعادة عرض المسألة على أنظار لجنة القيادة في اتّجاه تصويب هذا الإجراء.

ـ تمويل برنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة

يعود ضعف نسق تنفيذ برامج التّأهيل إلى مرور عديد المؤسّسات الفندقيّة بصعوبات اقتصاديّة وقد قام مكتب التّأهيل السياحي بمراسلة المؤسّسات الفندقيّة المنخرطة في البرنامج والتي لم تشرع بعد في إنجاز برامج تأهيلها قصد تذكيرها بضرورة البدء في تنفيذ الاستثمارات المصادق عليها وبإجراءات طلب صرف منحة استثمار التأهيل وعند الاقتضاء إعلام المكتب بالمعوقات التي تحول دون الشّروع في التنفيذ أو التّعبير عن رغبة في الانسحاب من برنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة. هذا، وتعمل الوزارة حاليّا على مراسلة المؤسّسات المعنية بغاية استرجاع منحة دراسة التّشخيص وإلغاء قرارات إسناد منح الاستثمار.

أمّا بخصوص متابعة التنفيذ فإنّه يتمّ التأكد من مطابقة الاستثمارات المنجزة مقارنة بالاستثمارات المبرمجة بمختلف عناصر مخطّط التّأهيل وذلك عند التثبّت في الفواتير البيانية المقدّمة في مرحلة أولى وفي مرحلة ثانية بمناسبة المعاينة الميدانيّة التي تقوم بها اللّجنة الفنيّة المحدثة صلب الديوان الوطني التونسي للسياحة لمتابعة وتقييم الاستثمارات المنجزة في إطار برنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة بمقتضى مقرّر وزير السياحة عدد 6711 بتاريخ 23 نوفمبر 2007 كما تمّ تنقيحه بالمقرّر عدد 3462 بتاريخ 01 جويلية 2015.

ـ تنفيذ برنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة وتقييم نتائجه

يفتقر مكتب التّأهيل إلى خليّة تُعنى بمتابعة تنفيذ برامج التّأهيل وتطوّر مؤشّرات النّزل المنخرطة في البرنامج. وحتّى يتمكّن مكتب التّأهيل السياحي من إنجاز مهامه على الوجه الأمثل تتأكّد الحاجة إلى مختصين في الإحصاء وتحليل المعلومات يكلّفون بتركيز بنك معلومات وبتجميع البيانات وتحليل جميع المعلومات المتعلّقة بوضعيّة المؤسّسات الفندقيّة المنخرطة في البرنامج وباستغلال ونمذجة المعلومات من قواعد البيانات ويتطلّب ذلك اعتمادات وتوفير موارد بشريّة مختصّة يصعب الحصول عليها حاليّا.

أمّا بخصوص التأخير في تنفيذ البرنامج فيعود ذلك لعدّة أسباب أهمّها :

- الصعوبات الاقتصاديّة التي يمرّ بها القطاع السّياحي حاليّا والتي تعرقل إنجاز مخطّطات التّأهيل.

- عدم شروع بعض المؤسّسات الفندقيّة في إنجاز استثمارات التّأهيل نظرا إلى عدم توفّر التّمويل البنكي.

- عدم قيام بعض المؤسّسات الفندقيّة بطلب الحصول على القسط الثّاني من منحة الاستثمار خاصّة مع وجوب إثبات بلوغ ما نسبته 80 % على الأقلّ من إنجاز الاستثمارات الجمليّة التي تمّت المصادقة عليها من قبل لجنة القيادة.

- الصّعوبات التي تلاقيها بعض المؤسّسات الفندقيّة في استكمال تنفيذ مخطّط الاستثمار وبالتّحديد الاستثمارات اللاّمادية المتعلّقة بمعايير الجودة بسبب رفض الشّركات الأجنبيّة المستغلّة لهذه النّزل القيام بهذه الاستثمارات نظرا إلى كونها تمتلك المعايير الخاصّة بها.

- صعوبة إنجاز الاستثمارات اللاّماديّة الذي يتطلّب ما بين سنتين إلى ثلاث سنوات خاصّة إذا تعلّق الأمر بتنفيذ وإشهاد نظم لجودة البيئة والسلامة الغذائيّة وفقا لمواصفات إيزو 9001 وإيزو 14001 وإيزو 22000.

هذا، وفي إطار الحرص على تقييم البرنامج فقد تمّ إنجاز دراسة تقييميّة لبرنامج تأهيل المؤسّسات الفندقيّة بتمويل من الوكالة الفرنسيّة للتنمية حيث تمّ تكليف مجموعة من الخبراء الدوليين التّابعين لمؤسّسة « France Expertise Internationale » للقيام بهذه المهمّة. وقد شملت مهمّة تقييم برنامج التّأهيل الفندقي دراسة تأثير الاستثمارات المنجزة على تحسين جودة الخدمات والرّفع من القدرة التنافسيّة وتحسين مردوديّة المؤسّسات الفندقيّة تمّ على إثرها مراجعة العديد من العناصر ببرنامج التّأهيل.

ردّ البنك الوطني الفلاحي

إنّ الوحدة الفندقيّة "ليلا" التي تمّ تمويل استثمارات برنامج تأهيلها على خطّ تمويل الوكالة الفرنسيّة للتنمية على 3 دفعات حسب جدول إجمالي تمّت المصادقة عليه من طرف البنك والبنك المركزي والوكالة المذكورة على النّحو التّالي :

الاستثمـــار	أولـــي	منقّـــح	التمويـــل	أوّلـــي	منقّـــح	%
التهيئة الداخليّة والديكور	1550 أ.د	2338 أ.د	**تمويـــل ذاتـــي**	1000 أ.د	1220 أ.د	(% 30)
معدّات مختلفـــة	1250 أ.د	1166 أ.د	**قرض AFD**	1450 أ.د (% 44)	1450 أ.د (% 36)	(% 70)
الدراسات والمتابعـــة	500 أ.د	562 أ.د	**قرض AFD تكميلي 1**	850 أ.د (% 26)	850 أ.د (% 21)	
			قرض AFD تكميلي 2		546 أ.د (% 13)	
المجمـــــــوع	3300 أ.د	4066 أ.د	**المجمـــوع**	3300 أ.د	4066 أ.د	(100 %)

وتتمثّل جملة الاستثمارات المدرجة في برنامج التّأهيل بالوحدة المذكورة بـــ 4066 أ.د تمّ تمويلها على ثلاث دفعات :

- قرض أوّل : 1450 أ.د
- قرض تكميلي : 850 أ.د
- قرض تكميلي ثان : 546 أ.د

وتتمثّل جملة القروض المسندة 70 % من حجم الاستثمار الجملي والتّمويل الذّاتي بـــ 30 %.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ القروض الثلاث تمّ صرفها في إطار نفس برنامج التّأهيل وأنّ مراجعة جدول الاستثمارات في مناسبتين قد أملاه تجاوز مصاريف التّهيئة الداخليّة لأغلب المرافق وكذلك الغرف بما يتماشى مع التّصنيف المطلوب من وزارة الإشراف (4 نجوم)، وذلك خلافا لما تمّ اعتباره كثلاث تمويلات.

ردّ البنك المركزي التونسي

تبعا لمكتوبكم والذي أحلتم علينا بمقتضاه نسخة من التقرير التأليفي بشأن برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية لموافاتكم بردودنا بشأنه، أتشرّف بإعلامكم أنّ التقرير التأليفي المذكور لا يثير ملاحظات من جانبنا.

ردّ الشّركة التونسيّة للبنك

فيما يتعلّق بالقرضين اللّذين تمّت الموافقة على تمويلهما بقيمة جمليّة قدرها 1515 أ.د والمسندة لنزل "تمغزة بلاص" خلال شهر أكتوبر 2011 فقد وقع إسنادهما في إطار تحسين مكوّنات المشروع وإضفاء مزيد من الجودة على التّوسعة التي كانت في طور الإنجاز وذلك بإحداث مركز تجاري ومركز صحّي. ويندرج هذا التّمويل في نطاق تشجيع المستثمرين السياحيين في المناطق الصحراويّة وذلك قصد تنويع المنتوج السّياحي وتحسين مردوديّته.

أمّا في ما يخصّ نزل "يدن كلوب" فقد بلغت التّكلفة النهائيّة للمشروع 3 م.د أي بزيادة قدرها 48 أ.د بالنّظر إلى التّقديرات الأوليّة للاستثمارات 2952 أ.د وقع تمويلها من طرف البنك على مواردها العاديّة.