وكالة التهذيب والتجديد العمراني : برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السّكنيّة

أدّى تفاقم عدد الأحياء الفوضويّة إلى توسّع كبير للمدن وتشتّت نسيجها العمراني ممّا أخرجها عن دائرة التحكّم والتّخطيط ونتج عنه تقلّص مساحة الأراضي الفلاحيّة وتعمير مواقع معرّضة للمخاطر الطبيعية. وتهدف تدخّلات الدولة، في مجال تهذيب الأحياء التي تفتقر أغلبها إلى التّجهيزات والخدمات الأساسيّة، إلى إدماجها في محيطها العمراني والاقتصادي وفكّ العزلة عنها.

ويندرج في هذا الإطار تنفيذ برنامجي الإحاطة بالأحياء الشّعبيّة بالمدن الكبرى، (في ما يلي برنامج الإحاطة)، وتهذيب وإدماج الأحياء السّكنيّة، (في ما يلي برنامج الإدماج) الذين بلغت كلفتهما 772,225 م.د.

وانطلق برنامج الإحاطة في نسخته الأصليّة في ديسمبر 2006 من خلال تخصيص جزء من موارد الصندوق الوطني للتضامن (26-26) للنّهوض بأوضاع الأحياء المحيطة بالعاصمة وبالمدن الكبرى وذلك خلال الفترة الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2009. وشمل البرنامج 26 حيّا موزّعة على 15 ولاية يقطنها 166 ألف مواطن وتضمّ 32 ألف مسكن. ويشتمل البرنامج على مكوّنات تتعلّق بالبنية الأساسيّة من طرقات وشبكات تطهير وشبكات تصريف مياه الأمطار وشبكات الماء الصّالح للشّرب وكذلك بتحسين السّكن وبإحداث مرافق أساسيّة كقاعات رياضة وملاعب أحياء. كما يشتمل البرنامج على مكوّنة تتعلق بالأنشطة المنتجة من خلال إحداث فضاءات اقتصاديّة وتمويل المشاريع المزمع إنجازها في هذه الفضاءات.

كما تمّ إقرار برنامج إضافي[1] يغطّي الفترة من سنة 2010 إلى سنة 2012، لمواصلة برنامج الإحاطة الأصلي شمل 56 حيّا موزّعة على 14 ولاية يقطنها حوالي 200 ألف ساكن وتشمل حوالي 41 ألف مسكن.

أمّا بخصوص برنامج الإدماج، فقد تمّ إقراره في جانفي 2012 للفترة من سنة 2012 إلى سنة 2016 لتهذيب 120 حيا يقطنها حوالي 685 ألف ساكن وتشمل ما يناهز 132 ألف مسكن. وخصّصت الموارد المرصودة لهذا البرنامج للبنية الأساسيّة وللمرافق الضروريّة ولتحسين السّكن ولإحداث الفضاءات الإقتصاديّة.

---

[1] من قبل المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 26 ديسمبر 2008.

وبلغت نسبة استهلاك الاعتمادات 99 % بالنّسبة إلى برنامج الإحاطة الأصلي و79 % بالنّسبة إلى برنامج الإحاطة الإضافي و45 % بالنّسبة إلى برنامج الإدماج وذلك إلى حدود شهر أفريل 2016.

واتّسم البرنامجان بتعدّد المتدخّلين على مستوى التصوّر والتّمويل والتّنفيذ والتّسيير والاستغلال حيث سجّل تدخّل الوزارات المكلّفة بالتّجهيز وبالرّياضة وبالبيئة وبالجماعات المحليّة والمستلزمين العموميّين ووكالة التّهذيب والتّجديد العمراني والبنك التّونسي للتّضامن والمندوبيّة العامّة للتّنمية الجهويّة، بالإضافة إلى السّلط الجهويّة والمحليّة.

وتمّ التدقيق في برنامج الإحاطة وبرنامج الإدماج نظرا لعدم خضوعهما لرقابة دائرة المحاسبات أو أي هيكل رقابي آخر ولأهمية الاعتمادات المرسّمة لفائدتهما خاصّة وأنّ 42 % منها هي تمويلات خارجيّة[1] بالإضافة إلى تنوّع مكوّناتهما وأهميّة عدد الأحياء التي شملاها.

وتهدف المهمّة الرّقابيّة التي أنجزتها الدائرة إلى الوقوف على مدى إحكام تسيير البرنامجين وفق الأطر القانونيّة والترتيبيّة ومدى تحقيقهما للأهداف المرسومة والمتمثّلة في تحسين ظروف عيش متساكني هذه الأحياء وتوفير المرافق الضّروريّة بها بغاية إدماجها في المحيط العام للبلاد.

وشملت الأعمال الرّقابيّة التى غطّت الفترة من ديسمبر 2006 إلى أفريل 2016 وكالة التّهذيب والتّجديد العمراني والوزارات المكلّفة بالتّجهيز وبالجماعات المحليّة وبالتّنمية وبالرّياضة والبنك التونسي للتّضامن بالإضافة إلى البلديّات المعنيّة بالبرنامجين. وتبيّن أنّه لئن تم نسبيا تحقيق الأهداف المرسومة فقد اتسم البرنامجان بعدم إحكام البرمجة والتنفيذ.

[1] تبلغ كلفة برنامج الإحاطة 114,525 م.د وتبلغ كلفة البرنامج الإضافي للإحاطة 149,700 م د وتبلغ كلفة برنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية 435 م.د كما تبلغ كلفة توسعة هذا البرنامج 73 م.د. وبلغت جملة التمويلات الخارجيّة 323 م.د تتوزّع بين قروض (260 م.د) وهبة (63 م.د).

أبرز الملاحظات

- الإطار المنظم للبرنامجين

افتقدت صياغة الاتفاقيات الخاصة بالبرنامجين للدقّة في ضبط المفاهيم المعتمدة. كما اتّسمت مراحل التشخيص والدّراسات والتّهيئة العقاريّة بضعفها ممّا أثّر على آجال تنفيذ المشاريع وجودة الأشغال. وحال ذلك دون تحصيل المداخيل المتوقعة من مساهمات المالكين الأجوار وتحميل البرنامجين لنفقات إضافية وتعريض المتساكنين للخطر.

ويستدعي ذلك إحكام صياغة الاتّفاقيات الخاصّة ببرامج التهذيب وإيلاء الدراسات العناية التي تستحقّها بما يساهم في حسن تنفيذ المشاريع والتحكّم في كلفتها.

- تنفيذ مشاريع البنية التحتية والتجهيزات الجماعية

لئن تقيّدت وكالة التهذيب والتجديد العمراني بالتراتيب المنظّمة للصفقات عموما فإنّها أسندت تسبقات بنسبة 20 % دون مراعاة ما جاء بالفصل 19 مكرّر من الأمر المنظم للصفقات العموميّة وقد ناهزت القيمة الجملية للتسبقات 8 م.د وشملت 22 صفقة. كما لم تحترم الوكالة آجال الإستلام النهائي في عدد من المشاريع ولم تتضمّن ملفّات الختم بتونس الكبرى جميع الوثائق الوجوبيّة إضافة إلى عدم إبرام أصحاب الصفقات عقود تأمين لمسؤوليتهم إزاء الأطراف.

وتدعو الدائرة الوكالة إلى مزيد الحرص على احترام التراتيب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية.

- تحسين السكن

اتّسم تنفيذ مكونة تحسين السكن بعدم تحديد طبيعة الأشغال وسقف المنح الموزّعة والمعايير أو المفاهيم الأساسيّة المعتمدة وكذلك بعدم ضبط معايير تحدّد أحقيّة المواطنين في الإنتفاع بالمنح الموزّعة وهو ما يفسّر تسجيل 0,5 بالمائة فقط من المنتفعين كعائلات معوزة إضافة إلى الوقوف على 54 حالة قام فيها المنتفعون بعمليّات عقاريّة مختلفة تؤكّد سلامة وضعيّتهم الماديّة.

وتنطوي الطّريقة التي تعتمدها الوكالة في توزيع منح تحسين السّكن المتمثّلة في إصدار صكوك بريديّة على درجة كبيرة من المخاطر حيث أنّ عددا من الصّكوك الملغاة ما يزال مدوّنا في حسابيّة البريد لدى الوكالة.

كما تمّ سحب صكوك بقيمة 258 أ.د من الحساب البريدي دون تسجيلها في حسابية الوكالة وكذلك سحب صكوك تحمل نفس الأرقام مرّتين.

وينبغي على الوكالة العمل على إحاطة عملية صرف المنح المتعلّقة بتحسين السّكن بالضمانات الكافية للتأكّد من إسنادها إلى مستحقّيها دون غيرهم بما يساهم في تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها.

- التّقييم

رغم تحسّن ظروف عيش بعض متساكني الأحياء نتيجة تدخّلات الوكالة فإنّه لا تتوفّر معطيات حول نسبة تغطية الأحياء التي انتفعت بالبرنامجين أو بأحدهما بتدخّلات الوكالة ممّا لا يمكّن من معرفة طبيعة الأشغال المتبقّية المستوجبة لتغطية كامل الحي.

وتمّ إلغاء إنجاز 23 مكوّنة بالبرنامجين بقيمة 13,42 م.د. تعلّق 61 بالمائة منها بفضاءات إنتاج. ولم يتمّ استغلال ما يناهز 45 بالمائة من التّجهيزات المنجزة، والتي فاقت كلفة إنجازها 7,8 م.د كما لم يتم صيانة 44 %منها.

وتستدعي هذه الوضعية من الوكالة العمل على جمع المعطيات المتعلّقة بالمشاريع وتحليلها بما يمكّن من متابعتها وتقييمها للوقوف على النقائص في الإبان فضلا عن ضرورة تأمين الاستغلال الأمثل للمنشآت المنجزة وتعهّدها بالصيانة من قبل الأطراف المشرفة عليها.

I- إعداد البرنامجين

تكتسي مرحلة إعداد البرامج أهميّة بالغة من حيث ضبط العلاقة بين مختلف الأطراف المتدخلة واتخاذ التدابير اللاّزمة لضمان إحكام التصرّف في الموارد من جهة، والحرص على تسيير التنفيذ وتذليل الصعوبات التي تحول دون انطلاق المشاريع المدرجة بها من جهة أخرى. إلاّ أنّ عدّة إخلالات شابت هذه المرحلة أثّرت على سرعة وحسن الإنجاز وتعلّقت أساسا بالإطار المؤسّساتي والتصرف في الموارد وبضبط حاجيات التهذيب وبالتهيئة العقارية.

أ- الإطار المؤسّساتي والتصرّف في الموارد

تمّ إبرام مجموعة من الاتّفاقيّات بين الوكالة وبقيّة الأطراف المتدخلة[1] وإحداث هيئات قيادة تتولّى متابعة تقدّم إنجاز البرنامج وتنسيق المشاريع وتسيير التنفيذ وتذليل الصعوبات. وتمّ في هذا الإطار تسجيل بعض النّقائص تعلّقت باتّفاقيّات تفويض الإنجاز وبقيادة البرنامجين.

فقد تبيّن أنّه خلافا لمقتضيات الأمر عدد 1979 لسنة 1989 المؤرّخ في 23 ديسمبر 1989 المتعلّق بتنظيم إنجاز البنايات المدنيّة، لم تنصّ الاتفاقيات المذكورة بوضوح على هويّة صاحب المنشأ. واكتفت بالإشارة إلى أنّ الوزارة المكلّفة بالتجهيز هي "صاحب المشروع" وأنّ الوكالة هي "صاحب المنشأ المفوّض". وأدّت هذه الوضعيّة إلى اختلاف "صاحب المنشأ" من صفقة إلى أخرى في إطار نفس البرنامج على غرار البلدية[2] أو المعتمدية[3] أو الصّندوق الوطني للتضامن الاجتماعي وبالتالي إلى تداخل المهام والمسؤوليات سيما مع وجود خلط في استعمال مفهوم "صاحب المنشأ" صلب كراسات الشروط وهو ما يتعارض مع مبادئ التصرّف السّليم والحوكمة ويؤثر لاحقا على تنفيذ الصفقات. ويذكر على سبيل المثال أنّه تمّت المصادقة على أمثلة الإنجاز من قبل صاحب المنشأ المفوّض أي الوكالة بدلا عن صاحب المنشأ خلافا لما نصّت عليه التراتيب في المجال.

كما اتّضح أنّه لم يتمّ تصنيف المشاريع المنجزة في إطار البرنامجين صلب الاتفاقيات إلى مشاريع وطنية أو وزارية أو جهوية[4] كما لم تبادر الوكالة إلى القيام بالتصنيف. ونتج عن هذه الوضعية التباس في تحديد الطّرف المسؤول عن متابعة التنفيذ وعلى تسلّم المنشآت لاحقا.

---

[1] الوزارة المكلّفة بالتّجهيز والصندوق الوطني لتحسين السّكن والصّندوق الوطني للتّضامن والمندوبيّة العامّة للتّنمية الجهويّة والوزارة المكلّفة بالشّباب وبالرّياضة والوزارة المكلّفة بالبيئة والمستلزمين العموميّين بخصوص برنامج الإدماج.

[2] بالنسبة للمشاريع المبرمجة في مناطق بلدية.

[3] بالنسبة للمشاريع المبرمجة لفائدة مجالس قروية.

[4] حسب ما ورد في الأمر المنظّم للبنايات المدنيّة.

وتوصي الدائرة بإيلاء صياغة الاتفاقيات الخاصة ببرامج التهذيب العناية اللازمة والالتزام بالمفاهيم القانونية المعمول بها في مجال تراتيب البنايات المدنية بما يضمن تحديد المسؤوليّات.

أمّا فيما يخصّ قيادة البرنامجين، أقرّت جلسة العمل الوزارية المؤرّخة في 27 جانفي 2012 "تركيز هيئة قيادة على المستويين المركزي والجهوي تضم ممثلين عن الأطراف المعنيّة توكل لها مهمّة متابعة تنفيذ برنامج الإدماج وتقييمه". إلاّ أنّ إحداث اللجنة المركزيّة تمّ في 9 أوت 2012 أي بتأخير فاق 7 أشهر.

وفي نفس الصّدد لوحظ غياب إطار ينظّم أعمال لجان القيادة ويحدّد دوريّة اجتماعاتها وهو ما دفع لجنة القيادة المركزية لدعوة اللجان الجهوية في عديد المناسبات للرفع من نسق أعمالها[1] سيما وأنّ عدد جلساتها لم يتعدّ في بعض الولايات الثلاث جلسات في السّنة[2].

وأدّى عدم إحداث دوائر تدخل عقاري لفائدة البرنامجين إلى عدم تفعيل مقتضيات الأمر عدد 189 لسنة 1999 المؤرخ في 11 جانفي 1999 والمتعلق بضبط شروط وقيمة مساهمة مالكي العقارات الكائنة بدائرة تدخل عقاري أو المحاذية لها في إنجاز برنامج تهيئة وتجهيز أو تهذيب أو تجديد عمراني الذي نصّ على أنّه "يساهم وجوبا في تكلفة إنجاز برنامج التهيئة والتجهيز أو التهذيب أو التجديد العمراني بدائرة تدخّل عقاري مالكو العقارات الكائنة كليا أو جزئيا بهذه الدائرة..." وهو ما ترتب عنه عدم تعبئة موارد بعنوان مساهمات المالكين الأجوار لفائدة البرنامجين.

وعلى صعيد آخر، وافقت هيئة القيادة على تمويل برنامج الإدماج من موارد الصّندوق الوطني لتحسين السّكن بقيمة 1,3 م.د مخالفة بذلك قرار جلسة العمل الوزاريّة بتاريخ 9 أكتوبر 2012 الذي ألغى مساهمة هذا الصندوق من التركيبة المالية للبرنامج.

وخلافا لما جاء في ردّ الوكالة من أنّ "هيئة القيادة لم تخالف قرار جلسة العمل الوزاري المنعقدة بتاريخ 9 أكتوبر 2012 ولم تدخل تغييرا على التركيبة المالية لبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية وإنما تكفل الصندوق الوطني لتحسين السكن في إطار مهامه بتمويل تدخلات إضافية لم يشملها البرنامج المذكور"، فإنّ التدخّلات المموّلة من موارد الصّندوق تعلّقت بأحياء شملها البرنامج المذكور وتمّ احتسابها ضمن الإنجازات في إطاره كما تمّ إقرارها من قبل هيئة قيادة البرنامج.

---

[1] محاضر جلسات لجنة القيادة المركزيّة في 12 مارس و23 ماي و12 نوفمبر 2013.

[2] محضر جلسة لجنة قيادة البرنامج بتاريخ 28 جانفي 2014.

وخلافا لمقتضيات الفصل 14 من الأمر عدد 534 لسنة 2007 المؤرخ في 12 مارس 2007 المتعلّق بضبط شروط إسناد القروض والمنح من الصّندوق الوطني لتحسين السّكن، الذي نصّ على أنّ تمويل الصندوق مقتصر على الأشغال، قام الصندوق بتمويل مصاريف بعنوان الدراسات والتسيير في إطار برنامج الإحاطة بقيمة بلغت 6,15 م.د.

كما لم تحترم الوكالة مقتضيات الفصل 61 من مجلّة المحاسبة العموميّة حيث تقوم بتوظيف موارد البرنامجين المتأتّية سواء من ميزانيّة الدّولة أو من الاقتراض، لدى بنوك خاصّة وليس بخزينة الدّولة. وفاقت عائدات التّوظيفات الماليّة حسب القوائم الماليّة للوكالة للفترة الممتدّة من سنة 2007 إلى سنة 2014 ما جملته 8,5 م.د. وتساهم هذه الوضعيّة في تقليص السيّولة لدى الخزينة العامّة للبلاد التونسية.

ومن جهة أخرى، نصّت اتّفاقية المساهمة في تمويل برنامج الإدماج الممضاة بين الدّولة والوكالة الفرنسيّة للتّنمية[1] بتاريخ 4 جويلية 2013 على وجوب إرجاع الفوائد المتأتّية من التّوظيفات الماليّة لفائدة البرنامج. إلاّ أنّ الوكالة استعملت هذه الموارد في تمويل دورات تكوين وتنظيم أيام دراسيّة ومهمّات مساندة نظام الجودة والبيئة والسّلامة. ولئن أفادت الوكالة في إجابتها بأنّها حصلت على موافقة المموّل فإنّ هذه الموافقة تعلّقت باستعمال الموارد في الإشراف على الدّراسات والأشغال في إطار البرنامج وبمراقبتها وبمتابعتها[2]. وتجدر الإشارة إلى أنّ عائدات التّوظيفات الماليّة التي أمكن الوقوف عليها بلغت 630 أ.د خلال الفترة الممتدّة من جويلية 2014 إلى نوفمبر 2015.

كما قامت الوكالة في إطار تنفيذ برنامج الإدماج بإبرام صفقات وخلاص كشوف حسابات وفواتير باعتبار القيمة المضافة بما في ذلك ما هو ممول بهبة من الاتحاد الأوروبي دون إتمام الإجراءات التي تخول لها الانتفاع بالإعفاء على القيمة المضافة والمنصوص عليه بمجلة الأداء على القيمة المضافة وهو ما حرم البرنامج من مبالغ بما يناهز 11,34 م.د. وبرّرت الوكالة هذا التصرّف بصعوبة تطبيق الإجراء المذكور نظرا لتشعب العمليات المرتبطة به.

وخلافا لما تمّ إقراره ضمن الجلسة الوزارية المنعقدة بتاريخ 05 فيفري 2010 بخصوص تحميل كلفة ربط التّجهيزات الجماعيّة بالشّبكات على الجهات المنتفعة بها، مع إمكانية تحمّل البرنامج لهذه النفقات في صورة التعذّر، على أن يتم البتّ في ذلك من قبل مصالح صندوق التضامن الوطني وإفادة الوكالة بما يتم إقراره في الغرض، قامت الوكالة بتثقيل هذه المصاريف التي بلغت 413,164 أ.د بصفة آلية على البرنامج.

---

[1] مصادق عليها بمقتضى القانون عدد 4 لسنة 2014 المؤرّخ في 13 مارس 2014.

[2] مراسلة الوكالة الفرنسية للتّنمية الواردة بتاريخ 16 ديسمبر 2014.

وعلى صعيد آخر، تمّ تحميل نفقات غير مبرمجة ناهزت 84 أ.د على حساب البرنامج تعلّقت بنفقات حراسة وإصلاح أضرار وإنجاز أمثلة أشغال مختلفة وتكاليف تنقّل رئيس مشروع تحسين السّكن.

وتوصي الدائرة بضرورة إحكام إعداد التركيبة المالية لبرامج التهذيب والالتزام بها وترشيد التصرف في الموارد المتاحة مع احترام النصوص المنظمة للمجال ضمانا لنجاعة التنفيذ.

ب- ضبط حاجيات التّهذيب ودراستها

يتمّ ضبط حاجيات التهذيب بناء على تشخيص أوّلي تقوم به الوكالة يتمثل في إجراء معاينة للحي المزمع التدخّل به من قبل فريق من الوكالة بمعيّة رئيس المشروع وبالتنسيق مع السلط المحلية، بغاية الوقوف على النّقائص وتحديد مكوّنات وأولويات التدخّل وتقدير كلفتها. وتضمّن تلك المعطيات في بطاقات تشخيص يتم الرجوع إليها عند الحاجة.

كما تقوم الوكالة بتجميع المعطيات الواردة ببطاقات التشخيص صلب جداول جرد تستغل كقاعدة معطيات حول الأحياء التي تستحقّ التهذيب، وعند المصادقة على برامج التهذيب تضبط المجالس الوزارية حسب معايير معينة قائمة الأحياء التي تقرّر تهذيبها، ليتمّ لاحقا ضبط منطقة التدخل أي الطرقات والعقارات المزمع التدخل فيها وذلك حسب الاعتمادات المتوفرة والتي تكون موضوع دراسات فنية تمهيدا للتنفيذ.

والجدير بالذكر أنّ الوكالة أسندت خلال سنتي 2005 و2006 مهمّة جرد حاجيّات التهذيب على المستوى الوطني إلى مكتب دراسات. كما قامت خلال سنة 2012 بعمليّة مسح لإنشاء بنك معطيات في خصوص الأحياء التي تستوجب التّهذيب. وتقوم الوكالة أيضا بتحيين سنوي لحاجيات التهذيب بكافة مناطق الجمهورية بالتنسيق مع البلديات. إلاّ أنّ الفحوصات بيّنت وجود عدة نقائص تعلّقت بتحديد الأولويات وضبط حاجيات الأحياء للتهذيب وبالدراسات المتعلقة بها.

فقد قامت الوكالة بناء على عمليّات التّشخيص والدّراسات المذكورة سابقا بضبط قائمة تتضمّن حوالي 1400 حيّ يستوجب التدخّل دون توضيح المعايير التي تمّ على أساسها تحديد هذه الأحياء ودون ضبط بعض المفاهيم الجوهرية على غرار مفهوم "الأحياء الشّعبيّة" و"المدن الكبرى" وذلك خاصّة بالنّسبة إلى برنامج الإحاطة.

أمّا في خصوص قائمة الأحياء التي تمّ التدخّل فيها، فقد تبيّن عدم استجابة البعض منها لشروط الإدراج بالبرنامجين التي تم إقرارها بجلسات العمل الوزارية والمتمثّلة في نسبة كثافة سكنية لا تقلّ عن 20 مسكنا بالهكتار ونسبة تعمير داخل الحي لا تقلّ عن 80 بالمائة. وتمّ الوقوف على إدراج 6 أحياء من جملة 26 حيّ تقل نسبة الكثافة بها عن 20 مسكن بالهكتار في برنامج الإحاطة الأصلي.

وعلاوة على ذلك، لم يتمّ تشريك البلديات والجهات عند برمجة الأحياء ممّا أدّى إلى تعدّد طلبات تعديل البرمجة الأوليّة حيث شملت هذه التّعديلات 17 مكوّنة في برنامج الإدماج انجرّ عنها عدم احترام روزنامة الإنجاز.

ولم تقم الوكالة بوضع إجراءات ومعايير موثقة تهمّ كيفية ضبط منطقة التدخّل في الأحياء المنتفعة، حيث يقوم رؤساء المشاريع بالتّنسيق مع الجهات بمعاينات ميدانية ولا يتمّ إعداد محاضر ضبط هذه المناطق والتثبت من الوضعية العقارية للمنطقة. وأدّت هذه الوضعيّة إلى تدخّل الوكالة في دوائر تدخّل عقاري مخصّصة للوكالة العقارية للسكنى بكلّ من حي كرش الغابة بتونس في إطار برنامج الإدماج وحي البحر الأزرق بالمرسى في إطار برنامج الإحاطة.

أمّا في خصوص التدخلات بالمناطق المبرمجة، فلم تضبط عمليات التشخيص في بعض الحالات الحاجيّات بدقّة وهو ما استوجب تعديلات لاحقة من خلال إدراج أنهج أو أحياء أو مكوّنات جديدة. ويذكر في هذا الصّدد أشغال البنية الأساسيّة بدائرة الحرايريّة بتونس حيث تبيّن إثر إنطلاق الأشغال أنّ بعض المنازل في عدد من الأنهج غير مرتبط بشبكة صرف المياه المستعملة. ولتلبية الحاجيّات الإضافيّة، قامت الوكالة بدعوة المقاولة[1] إلى تشخيص هذه الأنهج رغم أنّ هذه المهام لا تدخل ضمن صلاحياتها وتتنافر مع ما أنيط بعهدتها. وكذلك هو هو الشأن بالنسبة إلى أشغال تهذيب منطقة نعسان حيث تمّت إضافة حي الهذيلي وحي 7 نوفمبر ببن عروس. ولئن أفادت الوكالة في ردّها بأنّه "لم يتم تكليف المقاولة بالقيام بعملية التشخيص بل طلب منها المعاينة الفنية حتى تتمكن من إعداد الملف التنفيذي الذي يعتبر من مهامها وفق ما هو منصوص عليه بالصفقة"، فإنّ المعاينات الفنيّة تتمّ على ضوء حاجيّات مشخّصة مسبقا ومضبوطة وباعتبار أنّ هذه الأنهج تمّت إضافتها ولم يتمّ تشخيصها فلا يمكن إعداد الملف التّنفيذي دون تشخيص.

كما تبيّن ضعف الدّراسات المتعلّقة بمشاريع التّهذيب ممّا قد يساهم في تأخير انطلاق الأشغال وبطء نسق تنفيذها إثر بروز صعوبات فنيّة تحول دون إنهاء الأشغال في آجالها. ويذكر في هذا الصّدد، الدّراسة المتعلّقة بتهذيب حي وادي الرومين ببنزرت التي لم تشمل منطقة العيون بتعلّة

[1] حسب ما ورد في دفتر الحضيرة بتاريخ 2 أفريل 2011.

طبيعتها "الوعرة"[1]. كما لم يتم تجسيم بعض الأنهج الموجودة داخل الحي على المثال. وفي ذات السياق، اتّسمت الدراسة الأوّليّة المتعلّقة بتهذيب حي الثّكنة بالرديّف بعدم مسحها لكامل منطقة التدخّل. ولم تتطرّق الدّراسة المتعلّقة بالمنطقة الحرفيّة بحيّ خالد بن الوليد بمنّوبة إلى وجود عمود هاتف ممّا أدّى إلى تعطيل الأشغال. وأرجعت الوكالة ذلك إلى الصبغة الإستعجاليّة للمشاريع المنجزة.

وتوصي الدّائرة بإحكام عملية تحديد حاجيات التهذيب وضبط أولويّات التدخّل وإخضاعها إلى معايير شفافة وموثقة وبمزيد تشريك الجهات في برمجة عمليات التدخل.

ج- التهيئة العقاريّة

اتّسمت التدخّلات في إطار البرنامجين بعدم احترامها للتراتيب العمرانيّة في بعض الحالات مما انجرّ عنه تعطّل تنفيذ بعض المشاريع وتسجيل انحرافات عن مقتضيات التخطيط العمراني السليم.

فقد اتّضح عدم احترام أمثلة التهيئة العمرانية من خلال برمجة إنجاز تجهيزات جماعية بعقارات غير مخصصة لذلك وهو ما أدّى إلى تعطّل انطلاق أشغال عدد منها إلى حين استكمال السّلط الجهويّة لإجراءات تغيير صبغة الأراضي وإتمام إجراءات تخصيصها بالتنسيق مع المصالح المختصّة. وتمّ الوقوف في هذا الصّدد على 9 حالات تعلقت بعقارات مخصصة لإنجاز تجهيزات جماعية.

وخلافا للفصل 12 من مجلة التعمير الذي ينص على إعداد جدول مرافق يضبط المواقع المخصّصة للتجهيزات الجماعية يصادق عليه بمقتضى أمر، تبيّن عدم إصدار هذا الأمر إلى غاية شهر أفريل 2016 .

وعلى صعيد آخر، نصّ الفصل 2 من القانون عدد 69 لسنة 1981 المتعلق بإحداث الوكالة، على أنّه تحدّد مناطق تدخّل الوكالة بأمر. إلا أنّه خلافا لذلك لم يتمّ إحداث دوائر تدخّل لفائدة المشاريع المدرجة بالبرنامجين[2] منذ سنة 1992. وحرم هذا التمشّي الوكالة من الإنتفاع بالإمتيازات المنصوص عليها بالفصلين الثالث والرابع من الأمر عدد 1876 المؤرخ في 30 ديسمبر 1981 المتعلّق بتنظيمها وتسييرها والمتمثّلة خاصّة في طلب التخصيص أو التفويت بالمراضاة أو الانتزاع وفي حق الأولوية في الشراء أو إحالة الأملاك العقارية الكائنة بمناطق تدخّلها.

---

[1] حسب الملحوظة الداخليّة عدد 2013/618 والمؤرّخة في 11 مارس 2013 المرفوعة من رئيس المشروع بالجهة إلى الإدارة العامّة للوكالة.

[2] يعود تاريخ آخر أمر يضبط منطقة تدخّل عقاري لفائدة الوكالة إلى 20 جويلية 1992. (أمر عدد 1348 لسنة 1992 مؤرخ في 20 جويلية 1992).

وخلافا للفصل الثاني من نفس الأمر، تدخّلت الوكالة في مناطق غير مغطّاة بمثال تهيئة تفصيلي ولم تسع إلى إعداد تلك الأمثلة. ونتج عن هذه الوضعيّة حدوث بعض الإخلالات تمّت إثارتها من قبل البلديّات على غرار بلديّة سكرة حيث لم تحترم الوكالة التصفيف بمناسبة بناء قاعة الرياضة والمنطقة الحرفيّة، وذلك فضلا عن إقحام الوكالة في أربع قضايا مع مالكي العقارات مما كبدها مصاريف تقاضي بلغت 2156 د.

وفي نفس السّياق، حجّرت التراتيب العامة للتعمير[1] "إقامة المباني بالمناطق المعرضة لمخاطر طبيعية متوقعة كالفيضانات أو الانجراف أو الإنجراد أو الانهيار أو الخسف أو غيرها". إلاّ أنّه تبيّن تدخّل الوكالة في مناطق معرّضة لتلك المخاطر على غرار حيّ النوامر بسيدي بوزيد وبئر مسيوغة ببنزرت وكذلك أحياء وادي النبكة بالحمامات وعيشوشة المطار بأريانة والزيتونة بالكاف[2]. ونتج عن هذه الوضعيّة تعطّل عدد من المشاريع على غرار مشروع عيشوشة المطار جرّاء وجود قرارات هدم لبعض العقارات بالاضافة إلى تكبّد مصاريف إضافيّة بلغت 600 أ.د وذلك لإعادة إسكان بعض المواطنين بحي النّبكة في إطار برنامج الإحاطة، ويكرّس هذا التمشّي وضعيّات غير قانونيّة كما يشكّل خطرا على المتساكنين.

وأوضحت الوكالة في إجابتها بأنّ "تنامي البناء الفوضوي في مناطق غير صالحة للسكن إلى حدّ تكوين أحياء بذاتها مرتبط بالنسيج العمراني ممّا جعل السلطات المحلية عاجزة عن تنفيذ قرارات الهدم وأصبحت هذه المناطق تشكل نقاط سوداء وهو ما استوجب اقتراح تهيئتها ضمن برامج التهذيب".

ونصّ الفصل 11 من الاتّفاقيّة المبرمة بين الوزارة المكلّفة بالتّجهيز والوكالة في خصوص برنامج الإدماج، على أن تتولّى الوزارة المذكورة التّنسيق مع وزارتي الدّاخليّة وأملاك الدّولة والشّؤون العقاريّة ومع الولاّة لتسيير عمليّة تسخير العقارات اللاّزمة لإنجاز البرنامج. إلا أنّ الجهات لم تتقيّد بذلك وهو ما أدّى إلى صعوبات على مستوى التنفيذ حيث تمّ تغيير المواقع المبرمجة في بعض الأحيان على غرار حيّ الشلاغميّة بمنزل بورقيبة وحي حشاد بالمحمدية وحي الوراسنيّة ببن قردان وحيّ الحنايا والسكارنة بمكثر. كما تمّ تغيير الموقع المخصص لإقامة المنطقة الحرفية وقاعة الرياضات الفردية بحي خالد بن الوليد بدوار هيشر بمنّوبة علاوة على تعطّل ثمانية مشاريع بعد تركيز الحضيرة والبدء في الأشغال قبل فضّ الإشكاليّات العقاريّة المتعلّقة بها.

---

[1] المصادق عليها بالأمر عدد 2253 لسنة 1999.

[2] حسب مراسلة صادرة عن ادارة المياه العمرانية بتاريخ 3 فيفري 2010 تحت عدد 2010/19/50 حول بئر مسيوغة ومراسلة وزيرة التجهيز بتاريخ 31 جانفي 2008 حول حي النبكة وجلسة عمل هيئة القيادة الجهوية بأريانة بتاريخ 24 مارس 2014 حول تهذيب حي عيشوشة المطار. وجلسة العمل المنعقدة بسيدي حسين بتاريخ 6 ماي2009 حول برنامج الاحاطة في اطار تعرضها لتهذيب حي الزيتونة بالكاف.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 68 من مجلّة التّهيئة التّرابيّة والتّعمير من ضرورة الحصول على ترخيص في خصوص أشغال البناء والتّرميم، بيّنت الفحوصات المجراة على مشاريع البنايات التي أنجزتها الوكالة في إطار برنامج الإحاطة أنّ جميع التّجهيزات المدرجة في برنامج الإحاطة تمّ انجازها دون الحصول على الرّخصة المذكورة.

وتمّ الانطلاق في الأشغال بالنسبة لخمسة مشاريع في إطار برنامج الإدماج على أساس إذن صادر عن البلدية دون تسوية هذه الوضعيّة إلى غاية انتهاء الأشغال. وهو ما يحول دون الحصول لاحقا على رخصة الإشغال التي تمكّن من استغلال المنشآت حسب الفصل 74 من المجلة المذكورة أعلاه ودون ربط المنشآت بشبكات الماء والكهرباء.

كما تبيّن رفض إسناد التراخيص لسبعة مشاريع في إطار نفس البرنامج جراء صعوبات مرتبطة بإثبات ملكية الأرض أو بطبيعة النشاط المزمع إنجازه بالنسبة للفضاءات الصناعية وهو ما أدّى إلى تعطل انطلاق تلك المشاريع إلى غاية أفريل 2016.

وعلى صعيد آخر، اقتلعت الوكالة 60 أصل زيتون من عقار كائن بسيدي حسين دون الحصول على ترخيص في الغرض وخلافا لأحكام الفصل الأوّل من القانون[1] عدد 119 المؤرّخ في 6 ديسمبر 2001 والمتعلّق بتنظيم قطع وقلع أشجار الزيتون وهو ما يعرّض الوكالة لخطية مالية تتراوح بين مائة ومائتي دينار عن كل شجرة تمّ قطعها أو قلعها[2]. وتجدر الملاحظة أنّ انطلاق الوكالة في إنجاز الأشغال دون الحصول على التراخيص الضّروريّة، يعتبر من قبيل الأعمال التي تكرّس التوسّع الفوضوي وهو ما من شأنه أن يعمّق الصعوبات التي تشهدها الأحياء موضوع التدخّل وأن يشجّع المواطنين على خرق القوانين وعدم احترامها.

وتوصي الدائرة بإيلاء التهيئة العقارية الأهمية التي تستحقها عبر القيام بالأبحاث العقارية الضرورية وتذليل الصعوبات الإجرائية مع احترام مقتضيات التراتيب الخاصّة بتنظيم الفضاء العمراني.

II- تنفيذ البرامج

تبيّن من خلال النظر في إنجاز الوكالة لبرنامجي الإحاطة والإدماج، وجود بعض الإخلالات التي تعلّقت بالبنية الأساسيّة والتجهيزات الجماعية وتحسين السكن.

---

[1] الذي نقح وتمّم القانون عدد 20 لسنة 1961 المؤرّخ في 31 ماي 1961.

[2] على معنى الفصل 6 جديد من القانون سالف الذكر.

أ- البنية الأساسيّة والتّجهيزات الجماعيّة

تقوم الوكالة في إطار البرنامجين بإنجاز البنية الأساسيّة المتمثّلة في تهيئة وتعبيد الطّرقات داخل الأحياء موضوع التدخّل وتركيز شبكات تصريف المياه المستعملة وتصريف مياه الأمطار والتّنوير العمومي والمياه الصّالحة للشّراب. كما تنجز تجهيزات جماعيّة تتمثّل في ملاعب أحياء وقاعات رياضيّة ومناطق خضراء وفضاءات صناعية ومناطق حرفية.

وأبرمت الوكالة في إطار نشاطها منذ سنة 2007 إلى سنة 2015 صفقات بقيمة تناهز 175 م.د بعنوان برنامج الإحاطة وما يناهز 318 م.د بعنوان برنامج الإدماج. وعرف إنجاز هذه الأشغال بعض الإخلالات تعلّق أهمّها بالإعداد لإنجاز المشاريع وبمتابعة التنفيذ وباستلام المشاريع وختمها وبتنفيذها المالي.

1- إعداد المشاريع

بيّنت الأعمال الرقابية عدم احترام الوكالة لمبدأ المنافسة في بعض الحالات، حيث أبرمت في إطار برنامج الإدماج، سبعة ملاحق بمبلغ جملي قدره 7,6 م.د (بمعدّل 1,1 م.د لكلّ ملحق) تعلّقت بمشاريع توسعة كان من الأجدر أن يتم في شأنها الإعلان عن طلبات عروض جديدة وفتح المجال أمام المنافسة عوضا عن مواصلة أشغال التوسعة مع المقاولات أصحاب الصفقات الأصلية. وقد برّرت الوكالة هذا التمشّي بمصادقة مجلس إدارة الوكالة عليه وبتواجد المقاولة على عين المكان وبمقبولية الأسعار الواردة بالصفقة الأصلية.

كما لم تتضمّن سبعة ملاحق التنصيص على قيمتها برّرته الوكالة بأنّ "تغير الأثمان ليس له أي انعكاس مالي على القيمة الأصليّة للصفقة وأن الغاية من عدم ذكر قيمة الملحق هو أن لا يتم اعتباره زيادة في كلفة الصفقة لأنّ أي ارتفاع في الكلفة يقتضي التنصيص على مصدر التمويل الإضافي عند عرضه على لجنة الصفقات علما أنه يتم التنصيص على الثمن الفردي الجديد والكمية ضمن كل ملحق". ويعتبر هذا التبرير انحرافا بالإجراءات.

ونصّ المنشور التفسيري عدد 28 بتاريخ 20 جوان 2007 والمتعلّق بالصفقات العمومية على إمكانية تنصيص كرّاس الشّروط على عقوبات مالية إضافة لخطايا التأخير توظّف عند الاقتضاء على صاحب الصّفقة كلّما أخلّ بإحدى التزاماته. إلاّ أنّه لوحظ من خلال فحص عيّنة من 35 كرّاس

شروط إداريّة خاصّة عدم التنصيص على هذه العقوبات في 14 حالة، وهو ما حدّ من نجاعة تدخّل الوكالة لضمان حسن سير الإنجاز سيّما بعد بلوغ سقف غرامات التأخير.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 10 من القانون عدد 38 لسنة 2009 المؤرّخ في 30 جوان 2009 المتعلق بالنظام الوطني للتقييس من ضرورة التقيّد بالمواصفات الوطنية عند ضبط الخاصيات الفنية للطلبات، تضمّنت بعض كرّاسات الشّروط مواصفات أجنبيّة رغم توفّر مواصفات تونسيّة في المجال. ويذكر في هذا الصّدد أشغال تهذيب شبكة التنوير العمومي بمنطقة نعسان وكذلك أشغال الطّرقات وتصريف المياه المستعلمة ومياه الأمطار والتنوير العمومي وأشغال بناء قاعة رياضات فردية بأحياء السعيدة والنسيم بوادي الليل بمنوبة.

كما لوحظ أنّه لا يتمّ دائما اعتماد العناصر التي ضبطها المنشور التفسيري عدد 28 والمذكرة الداخلية عدد 2009/18 بتاريخ 20 نوفمبر 2009 التي نصّت على تقييم العروض المالية باعتبار قيمة الملف السّري وتقديرات كل من إدارة الصفقات وإدارة الدّراسات، حيث اقتصرت المقارنة في بعض الحالات على عنصر واحد من هذه العناصر.

2- متابعة المشاريع

شابت متابعة الوكالة للمشاريع المدرجة بالبرنامجين بعض الإخلالات حيث سجّل غياب بعض الوثائق أو عدم استجابتها للشروط القانونيّة.

فقد خالفت الوكالة مقتضيات الفصل 29 من كراس الشروط الإدارية العامّة الذي نصّ على ضرورة الحصول على مصادقة رئيس المشروع على الوثائق المعدّة من قبل المقاول قبل الشروع في الإنجاز، حيث تبيّن بالنسبة إلى 13 صفقة من جملة 40 صفقة تمّ فحصها وجود 33 وثيقة غير مصادق عليها من قبل رئيس المشروع تتعلق ببرامج وأمثلة الإنجاز ومذكّرات الحسابات والدّراسات التفصيلية و28 مثال للإنجاز مصادق عليه بتاريخ لاحق لانطلاق الأشغال.

ولوحظ بالنّسبة إلى صفقات أشغال التّجهيزات الجماعيّة اعتماد مصادقة مكتب المراقبة الفنّية على أمثلة الإنجاز عوضا عن مصادقة رئيس المشروع وهو ما يمثّل تضاربا في المهام من شأنه أن يؤثّر على جودة الأشغال وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 416 لسنة 1995[1] الذي حدّد مهمّة المراقب الفني في القيام بدراسة الوثائق والأمثلة والرسوم التي تعرّف بالمنشآت وإبداء رأيه كتابيا في الوثائق

[1] المتعلق بضبط مهام المراقب الفني وشروط منح المصادقة.

الفنية للمشروع وفي كلّ ما يمكن معاينته ميدانيا، وإبداء رأيه خاصّة في الوثائق المتعلقة بتفاصيل الإنجاز. وبرّرت الوكالة تصرّفها بتطبيق ما جاء بمنشور وزير التجهيز المؤرّخ في 11 ديسمبر 2009 الذي نصّ على عرض التصاميم على مصادقة المراقب الفني.

وتوصي الدّائرة بضرورة مراجعة المنشور المذكور أعلاه بما يتلاءم ومقتضيات الأمر.

كما تبيّن عدم استجابة برامج الإنجاز[1] المتعلقة بصفقات بلغت قيمتها الجملية 6,7 م.د إلى الشروط القانونية المنصوص عليها ضمن كراسات الشّروط الإداريّة العامّة، ولوحظ في نفس السياق مخالفة الوكالة لكراسات الشّروط الإداريّة الخاّصة، حيث قامت بخلاص المقاولات رغم عدم تقديمها برامج الإنجاز.

وتجلّى ضعف المتابعة التى تؤمّنها الوكالة من خلال تولّي بعض المقاولين تغيير المناول دون أن تتفطّن لذلك وهو ما يعدّ مخالفة لما تمّ التّنصيص عليه ضمن المنشور عدد 28 سالف الذكر. وسجّلت هذه الوضعية عند إنجاز أشغال الطرقات والتّنوير العمومي بحي كرش الغابة ببلدية تونس وأشغال بناء قاعة رياضات فرديّة بالحي الأولمبي بالقصرين وأشغال الطرقات وملعب حي وتصريف المياه المستعملة ومياه الأمطار والتّنوير العمومي بحي كرش الغابة بالتضامن المنهلة.

ومن ناحية أخرى، وخلافا لما نصّ عليه كراس الشروط الإدارية العامّة ومنشور وزير التجهيز عدد 9-د/5 الصادر بتاريخ 21 جانفي 2010، لا تحرص الوكالة على دعوة المقاولة لتقديم جذاذة المواد أو المنتج وهو ما من شأنه أن يؤثّر سلبا على جودة الأشغال وآجال إنجازها وذلك على غرار أشغال الطرقات وملعب الحي وتصريف المياه المستعملة ومياه الأمطار والتنوير العمومي بحي كرش الغابة من بلدية التضامن المنهلة بأريانة حيث تضمّن دفتر الحضيرة[2] معطيات حول عدم مطابقة الحصى والخرسانة والرّمل وقطع الزهري وصناديق الربط وثغرات المراقبة وأغطيتها للمواصفات الفنّية ممّا ساهم في عدم استلام المنشآت إلى غاية أفريل 2016.

وعلى صعيد آخر، بيّنت الفحوصات وجود إخلالات تتعلق بمسك دفاتر الحضيرة الخاصة بصفقات بلغت قيمتها الجملية حوالي 17 م.د تمثّلت خاصّة في عدم تعمير البيانات الضرورية المتعلّقة بالمعدّات الموضوعة على ذمّة الحضيرة وبالوسائل البشريّة وكمّية المواد التي تمّ التزوّد بها وكذلك غياب

---

[1] يضبط برنامج إنجاز الأشغال على وجه الخصوص المعدات والأساليب التي سبتم اعتمادها بالإضافة إلى الجدول الزمني للإنجاز (الفصل 28 من كراس الشروط الإدارية العامة المطبّق على الصفقات العمومية الخاصة بالأشغال)

[2] بتواريخ 21 فيفري و03 مارس و22 أوت 2011 و27 سبتمبر 2012.

معلومات كافية حول القيام بالتحاليل المخبريّة بمختلف أنواعها. ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تمكّن من الوقوف على حقيقة الموارد التي وضعتها المقاولة على ذمّة الحضيرة ومن تحديد مسؤوليّتها في الإبّان في حالة وجود تأخير أو إخلال في الإنجاز.

وعلى سبيل المثال حال عدم تعمير دفاتر الحضيرة الخاصّة بالصّفقة المتعلّقة بأشغال التّنوير العمومي بأحياء النور 1 و2 و3 بالكباريّة من ولاية تونس والمبرمة في ديسمبر 2010 بقيمة 473 أ.د دون التأكّد من كيفية تنفيذها سيما وأنّ الوكالة أبرمت صفقة جديدة بقيمة 420 أ.د في أوت 2015 برّرتها الوكالة بتعرّض مجمل شبكة التّنوير العمومي إلى عملية تخريب وسرقة وإتلاف إبّان الثورة.

وعلى صعيد آخر، أكّدت كرّاسات الشّروط الإداريّة الخاصّة على ضرورة إبرام المقاولة لعقد تأمين يضمن مسؤوليّته ومسؤوليّة المناول إزاء الأطراف في حالة حصول حوادث أو أضرار. إلاّ أنّه اتّضح عدم إبرام عقود تأمين بخصوص ستّ صفقات وعدم تغطية عقود التأمين المبرمة لكامل المدة المنصوص عليها بست صفقات أخرى.

3- استلام المشاريع وختمها

خلافا لما نصّ عليه كراس الشروط الإدارية العامّة المتعلّق بالصّفقات العمومية الخاصة بالأشغال، قامت الوكالة بالاستلام النهائي للأشغال بعد انقضاء أجل الضمان المحدّد بسنة حيث بلغ معدّل التأخير 128 يوما. ويؤثر ذلك على إرجاع الضمانات المالية ويمسّ من مصداقية الوكالة ويحدّ من إقبال المؤسّسات على المشاركة في الصّفقات العمومية.

كما لوحظ في خصوص مشاريع التّهذيب بتونس الكبرى أنّ ملفّات ختمها لا تتضمّن الوثائق الوجوبيّة على غرار دفاتر الحضيرة وهو ما تمّت معاينته بخصوص الصّفقات المتعلّقة بمنطقة حرفيّة بحي المدرسة وبمنطقة حرفيّة بسيدي حسين وبتهذيب الطّرقات وشبكات التّطهير وتصريف مياه الأمطار قسط (2) وبتحسين الواجهات بسيدي حسين وبالتنوير العمومي ببارادو وبحي المدرسة قسط (3) وبحي غدير القلة 1و2 ببلدية تونس وبمنطقة حرفيّة بحي الجيارة.

وتمّ تبرير ذلك فيما يتعلّق بصفقتي أشغال الطّرقات وتصريف مياه الأمطار بحيي 25 جويلية و20 مارس بسيدي حسين اللّتين أشرف على متابعتهما نفس رئيس المشروع، بكون الوثائق المتعلّقة بهما قد أحرقت خلال فترة الثّورة يوم 13 جانفي 2011[1] في حين أنّ الإنجاز الفعلي للأشغال قد انطلق

[1] حسب وثيقة ممضاة من قبل كاتب عام بلديّة سيدي حسين.

في فيفري 2011 باعتبار توقّف الأشغال من نوفمبر 2010[1] إلى غاية ديسمبر 2010 ثمّ إعادة إيقاف الأشغال بتاريخ 14 جانفي 2011 علما وأنّ ملفّي الصّفقتين لم يتضمّنا ما يفيد حصول الحريق المذكور.

4- التّنفيذ المالي للمشاريع

بيّن فحص التّنفيذ المالي لمشاريع الوكالة في إطار البرنامجين وجود عدد من النّقائص تعلّقت أساسا بالتّسبقات وبخلاص المقاولين وبالمصاريف الإضافية وبالختم المحاسبي.

وخلافا لمقتضيات الفصل 19 مكرّر[2] من الأمر المتعلّق بالصّفقات العموميّة أسندت الوكالة تسبقات بنسبة 20 % دون توفّر وثيقة حول رقم المعاملات السّنوي الأقصى بالنسبة للمؤسّسة الناشطة أو حجم الاستثمار الأقصى بالنسبة للمؤسّسات حديثة التكوين. وقد بلغت القيمة الجملية للتسبقات المسندة بهذا العنوان بخصوص 22 صفقة ما قدره 7,759 م.د ممّا قد ينجرّ عنه تمكين أصحاب الصفقات من مبالغ ماليّة دون وجه حقّ أو هضم حقوقهم فضلا عن التقليص في السيولة المالية للبرنامجين.

وخلافا لما أفادت به الوكالة في ردّها، فإنّ الفصل 19 مكرر من الأمر عدد 561 لسنة 2008 المؤرخ في 4 مارس 2008 قد ضبط مفهوم المؤسسات الصغرى حسب رقم المعاملات وحجم الاستثمار.

ومن جهة أخرى، نصّ المنشور التفسيري عدد 28 على احتساب غرامات التأخير بالتوازي مع تقدّم الإنجاز وتطبيقها ابتداء من معاينة التأخير، إلاّ أنّ استخلاص خطايا التأخير قد تمّ تضمينها بخصوص 18 صفقة بكشوفات الحساب الوقتية الأخيرة أو بالختم النهائي ممّا يمكّن المقاولات من مبالغ غير مستحقّة ويحرم الوكالة من سيولة أثناء تنفيذ المشاريع.

كما تمّ بخصوص الصفقة المتعلقة بأشغال قاعة رياضات فردية بدائرة الحرايرية استغلال جزء من خطايا التأخير في المشروع رغم أنّ إدراج أسعار جديدة أو إدخال تغييرات على مكوّنات الصّفقة يفترض أن تتمّ في إطار ملاحق تعرض على لجان الصّفقات وعلى مصادقة هياكل الرّقابة بالوكالة. وعلاوة على مخالفة التصرّف على هذا النحو للتّراتيب الجاري بها العمل في مجال تطبيق خطايا التّأخير، فإنّ ملفّ الصّفقة لم يتضمّن وثائق ومعطيات حول ما تمّ إنجازه باستعمال هذه الخطايا ممّا لا يمكّن من التأكّد من استعمالها فعليّا في المشروع.

---

[1] تاريخ إذني انطلاق الأشغال بعد إسناد الصّفقتين.

[2] كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2167 لسنة 2006 المؤرخ في 10 أوت 2006 والأمر عدد 561 لسنة 2008 المؤرخ في 04 مارس 2008.

وعلى صعيد آخر، نصّت الإجراءات[1] على ضرورة قيام الوكالة بختم المشاريع محاسبيّا. وينجرّ عن هذا الختم "إلغاء كل مشروع محاسبيّا وفسخه من القوائم الماليّة نهائيا ممّا يجعل إمكانيّة إجراء توظيفات إضافيّة عليه أمرا مستحيلا". إلاّ أنّه تبيّن أنّ الوكالة لم تقم بالختم المحاسبي لكلّ المشاريع المنتهية المدرجة بالبرنامجين وذلك الى غاية شهر أفريل 2016.

ب- تحسين السّكن

بلغت المنح المخصّصة لتنفيذ مكوّنة تحسين السّكن ببرنامجي الإحاطة والإدماج مبلغا جمليا قدره 41,425 م.د تعلّقت بأشغال شملت تحسين الواجهات وتحسين أو إحداث مرافق صحيّة أو نواتات مساكن[2]. وتقوم لجان محليّة، محدثة على مستوى المعتمديّات، باختيار المنتفعين إثر القيام بأبحاث اجتماعيّة وفنيّة وإدراجهم بجداول إسناد تحدد هويّاتهم ومبلغ المنحة والأقساط المزمع توزيعها ويتمّ توزيع المنح على المنتفعين عن طريق صكوك بريديّة تصدرها الوكالة.

1- الإطار التّرتيبي

تمّ سنة 2010 إبرام اتفاقية بين الدولة وبنك الإسكان أوكل بموجبها لهذا الأخير مهمّة استكمال إجراءات إسناد المنح والقروض لفائدة الجماعات المحليّة أو الهيكل المختصّ في مجال التّهذيب والتّجديد العمراني بما في ذلك إعداد الإتفاقيّات اللاّزمة للغرض. وخلافا لذلك، تبيّن أنّه لم يتم إبرام اتفاقيّة بين الوكالة والبنك وذلك إلى غاية أفريل 2016 وهو ما ساهم في نقص الرّقابة على التصرّف في الإعتمادات المرصودة لتحسين السّكن بالإضافة إلى غياب تقارير متابعة الإنجاز.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الاتفاقية المبرمة بين الصندوق الوطني لتحسين السّكن والبنك تمّت بتأخير بلغ ستّ سنوات خلافا للقانون عدد 77 لسنة 2004 المؤرّخ في 2 أوت 2004 المتعلّق بالصّندوق المذكور.

وخلافا لاتفاقيتي التفويض، القاضية بتحويل الإعتمادات مباشرة إلى الحساب البريدي للوكالة مع بداية كل سنة، تبيّن أنّه تمّ تحويل اعتمادات جمليّة قدرها 7,3 م.د إلى حساب بنكي جاري للوكالة خلال الفترة 2007 -2012.

ومن جهة أخرى، لم تتعرّض النّصوص المكوّنة للإطار الترتيبي إلى الإجراءات الواجب اتّباعها عند إسناد منح إلى الهيكل المكلّف بالتّهذيب والتّجديد العمراني من قبل الصندوق الوطني لتحسين

---

[1] ملحوظتي الإجراءات الداخليّة للوكالة عدد 10 المؤرّخة في 19 جويلية 2002 وعدد 11 المؤرّخة في 10 أكتوبر 2011.

[2] تضمّ المرافق الأساسيّة بالمسكن المتمثّلة في مطبخ وغرفة ودورة مياه.

السّكن. واقتصرت الإتفاقيات المبرمة بين الوكالة والوزارة المكلفة بالتّجهيز على إدراج المبلغ الجملي للمنح وعلى تفويض تنفيذ المشاريع إلى الوكالة كصاحب منشأ مفوّض دون ضبط إجراءات التصرّف في الإعتمادات المحالة لهذا الغرض ومتابعة تنفيذها.

كما لم يتمّ تحديد طبيعة الأشغال التي تموّل على مكوّنة تحسين السّكن في إطار البرنامجين وسقف المنح الموزّعة إذ لوحظ تنوع التدخّلات بهذا العنوان حيث تراوحت بين تنفيذ أشغال خفيفة لترميم وصيانة المساكن القائمة وإحداث نواة للسّكنى وهو ما يمكن أن يفسّر التباين في قيمة المنحة التي تتراوح بين 500 و6000 د للمنتفع. ولوحظ غياب معايير تحدّد كلفة الأشغال المزمع إنجازها حيث يتمّ الاعتماد على معاينات فنيّة يقوم بها رئيس مشروع تحسين السّكن بالوكالة دون توثيقها قصد استغلالها لتقييم مبلغ المنحة المسندة علما وأنّه قد تمّت معاينة تفاوت في مبلغ المنح التي تمّ صرفها للمنتفعين بعنوان نفس الأشغال تراوح بين 200 د إلى 600 د.

ولا تقوم الوكالة بزيارات ميدانيّة بعد صرف القسط الأخير من المنحة قصد التثبت من قيام المنتفعين بالأشغال المبرمجة ممّا لا يمكّن من التأكد من إستغلال المبالغ الممنوحة في الأغراض المخصصة لها.

كما نصّت إجراءات الوكالة[1] على تكليف رئيس المشروع بـ"متابعة إنجاز مكوّنة تحسين السّكن لمشاريع ولاية تونس الكبرى". إلاّ أنّ هذا الأخير قام بمتابعة إنجاز المكوّنة بكل الولايات. وهو ما يمكن أن يفسّر التّأخير المسجّل في تنفيذ التدخّلات مقارنة بالبرمجة المنصوص عليها في اتفاقية تفويض الإنجاز والبالغ على التوالي 27 شهرا و25 شهرا و3 أشهر بالنّسبة للأحياء المدرجة بالقسط الأوّل والثاني والثّالث من برنامج الإدماج إلى حدود شهر أفريل 2016. والجدير بالملاحظة في هذا الصّدد أنّ عدد الصّكوك المسندة خلال سنة 2015 قد فاق 7500 صكا.

2- شروط الانتفاع

لم يضبط كل من برنامج الإحاطة وبرنامج الإدماج وكذلك الإطار الترتيبي المنظّم لتدخّلات الصّندوق ولتدخلات مؤسّسات التّهذيب معايير انتفاع متساكني الأحياء موضوع التدخّل بالمنح الموزّعة بعنوان تحسين السّكن.

[1] المقرّر عدد 2011/388 المؤرّخ في سبتمبر 2011.

وإزاء غياب تحديد هذه الشروط، نصّت مقرّرات إحداث اللّجان المحليّة لتحسين السّكن على شروط الإنتفاع بالمنحة المتمثلة في إعطاء الأولوية للعائلات المعوزة أو محدودة الدّخل أو وفيرة العدد أو ذات احتياجات خصوصيّة واشتراط ملكيّة المسكن والإقامة فيه بالإضافة إلى ضرورة تواجد المسكن في منطقة التدخّل. إلاّ أنّ هذه المعايير افتقرت إلى الدقّة حيث لم تحدّد كيفيّة إثبات "ملكيّة المسكن" ومفاهيم "العائلات محدودة الدّخل أو وفيرة العدد أو ذات احتياجات خاصّة" وهو ما فتح المجال لاجتهادات اللّجان في هذا الخصوص.

وتبيّن من خلال التثبّت في محاضر جلسات هذه اللجان أنّه لم يتمّ التقيّد بهذه الشروط على الوجه الأكمل. فقد لوحظ على سبيل المثال، أنّ 27 منتفعا فحسب من بين 5320 (أي 0,5 بالمائة) تحصّلوا على المنحة سنة 2015، مسجّلون كعائلات معوزة وأنّ بعضهم يتقاضون جرايات شهريّة بلغت 1473 د.

وقام 54 منتفعا بالمنحة بعمليّات عقاريّة كشراء وبيع عقارات أو استغلال محلاّت تجاريّة وفلاحيّة خلال فترة إسناد المنح وهو ما يعتبر مؤشّرا على سلامة وضعيّتهم الماديّة وعدم اندراجهم ضمن العائلات المعوزة أو محدودة الدّخل.

كما تمّت بعض العمليّات العقاريّة بين منتفعين اثنين في نفس الحي وفي نفس فترة إسناد المنح وهو ما يمكن أن يكون مؤشّرا على أنّ العمليّة صوريّة هدفها توفير وثيقة إحالة ملكيّة للحصول على المنحة ويجعل أحقيّة أحد المنتفعين أو كليهما مشكوك فيها خاصّة في غياب أيّة معطيات لدى الوكالة أو ضمن جداول الإسناد تتعلّق بعنوان العقار.

ولوحظ أنّ العديد ممّن أسندت إليهم المنح قاموا باقتناء أراضي بيضاء أقيمت عليها المساكن موضوع التدخّل في نفس تاريخ الإسناد رغم أنّ المنحة تسند إلى مسكن قائم طبقا لما جاء بالفصل الرابع من الأمر عدد 534 لسنة 2007 المؤرّخ في 12 مارس 2007[1] الذي ينصّ على أنّه لا يمكن أن تتعدّى الأشغال الكبرى للترميم في إطار تحسين السّكن "إصلاح الأسس أو تجديد السّقف أو العوارض أو الأعمدة وبصفة عامّة دعم الهيكل العام للبناية وإعادة بناء جزء منهار وتجديد مستوى انحدار السّطح وحمايته بمواد عازلة وإصلاح أو تجديد بلاط الأرض والتّمليط وأشغال بناء أو تهيئة بيت الاستحمام أو المطبخ".

[1] المتعلّق بضبط شروط إسناد القروض والمنح من الصندوق الوطني لتحسين السّكن.

وتفتقر بعض جداول الإسناد لأرقام بطاقات التّعريف الوطنيّة الخاصّة ببعض المنتفعين ممّا لا يمكّن من التأكّد من هويّاتهم كما تمّت معاينة جداول إسناد ضمّت منتفعين بهويات غير واضحة تعلّقت بتسعة أحياء.

وتعهّدت الوزارة المكلّفة بالتّجهيز بمزيد التدقيق في المنتفعين حيث أفادت أنّه سيتم اقتراح مذكرة تفسيريّة لتحديد شروط الانتفاع بالمنحة بكلّ دقّة.

3- صرف المنح

تقوم الوكالة بصرف منحة تحسين السّكن بواسطة صكوك بريديّة. إلاّ أنّه تمّ تسجيل إخلالات تعلّقت بإصدار الصّكوك وحفظها ومتابعتها وصرفها لمستحقيها.

حيث تبادر إدارة المحاسبة والماليّة بالوكالة بإصدار الصّكوك بصفة آليّة حال توصّلها بجداول الإسناد من اللّجنة المحليّة وهي لجنة خارجة عن الوكالة وليس لها صفة الآذن بالدّفع ولا تحمل إمضاءات كلّ من مدير الصّفقات ولا مدير الأشغال خلافا لإجراءات الوكالة.

ويتمّ تسجيل المنتفعين في السجلاّت المحاسبيّة على أساس الإسم واللّقب دون إدراج بيانات خصوصيّة كرقم بطاقة التّعريف الوطنيّة. واتّضح في خصوص برنامج الإحاطة لسنتي 2007 و2008 أنّه تمّ تسجيل المنتفعين بصفة جماعيّة تحت عنوان "منتفعين متعدّدين". ولا تمكّن هذه الوضعيّات من تحديد المنتفعين بدقّة خاصّة وأنّ بعضهم يحملون نفس الإسم الثّلاثي أحيانا.

واتّسم التّسجيل المحاسبي للعمليّات الماليّة المتعلّقة بصرف المنح بعدم الدقة حيث أنّ عددا من الصّكوك الملغاة ما يزال مدوّنا في حسابيّة البريد لدى الوكالة على أنّه صكّ غير ملغى وذلك خلافا لما جاء في ردّها. ولئن بيّنت الفحوصات أنّه لم يتمّ بعد سحب أيّ من هذه الصّكوك فإنّ عدم إلغائها يمثّل أحد المخاطر التي وجب أخذها بعين الاعتبار لرصد التجاوزات المحتملة سيما وأنّه تمّ تسجيل سحب صكوك خلال سنة 2015 تعود إلى سنة 2012.

كما أفضت الفحوصات المجراة إلى الوقوف على سحب عدد من الصّكوك بقيمة جمليّة تبلغ 258 أ.د من الحساب البريدي للوكالة غير مدرجة في السجلاّت المحاسبيّة ويعود البعض منها إلى سنة 2006. ولم تتمّ مراسلة البريد التونسي للوقوف على أسباب هذه الوضعيّة وتسويتها إلاّ خلال شهر مارس 2016 علما وأنّ الوكالة لم تتحصّل بعد على ردّ في الغرض. ويعتبر عدم حرص الوكالة على متابعة وضعيّة الصّكوك التي تصدرها ومآلها تقصيرا منها في المحافظة على المال العام ويمكن أن يخفي تجاوزات.

وبالإضافة إلى ذلك، تبيّن أنّ ما عدده 474 صكًا قد تمّ فسخها من التّطبيقة المعتمدة لإصدار الصّكوك وتسجيلها برّرته الوكالة بتسرّب أخطاء إلى هذه الصّكوك عند إدراجها بالمنظومة أو عند طبعها. والجدير بالملاحظة في هذا الخصوص، أنّ تطبيقة المحاسبة والماليّة بالوكالة لا يتوفّر بها آليّة مراقبة على عمليّات فسخ الصّكوك. وأفادت الوكالة أنّها بصدد تركيز منظومة جديدة تعتمد على إحداث حساب لكل منتفع وإدراج رقم بطاقة التعريف الوطنية على الصك منذ جوان 2016.

كما تمّ في سنة 2015 سحب 6 صكوك بقيمة 5300 د تحمل نفس الأرقام مرّتين لم توفّر مصالح البريد أيّة تبريرات في شأنها كما لم توفّر نسخة من الصك المسحوب. وعلاوة على أنّ هذه الوضعيّات تعكس ضعف متابعة الوكالة للعمليّات الماليّة المنجزة على حسابها، فإنّها تتضمّن مخاطر من درجة عالية قد تصل إلى إمكانيّة سحب مبالغ لفائدة أشخاص دون وجه حق.

ومن ناحية أخرى، تنصّ إجراءات الوكالة على تسليم الصكوك إلى العون المكلّف بتوزيعها مقابل وصل، إلاّ أنّ تلك العملية تتمّ دون أيّة وثيقة تحدّد عدد الصّكوك وقيمتها وهو ما لا يمكّن من التأكد من تسليم كلّ الصكوك لمستحقيها.

ولا يحتفظ المكلف بتوزيع الصكوك في كلّ الحالات بنسخة من كلّ صك تحمل رقم بطاقة التعريف الوطنيّة للمنتفع وإمضائه حيث يكتفي بالبصمة بالإضافة إلى تسليم عدد من الصكوك إلى غير المنتفعين مباشرة[1]. وتبرز هذه الوضعيّات ضعف المنظومة كما لا تمكّن من التثبّت من هويّة الطرف الذي تسلّم الصك.

لذلك يتعيّن على الوكالة مراجعة الإجراءات المعتمدة لتوزيع الصّكوك للحدّ من مخاطر عدم تسلّم المنتفع الحقيقي للمنح المسندة إليه والحرص على متابعة الحساب البريدي بالدقّة اللاّزمة فضلا عن ضرورة إجراء تدقيق شامل للتصرّف في الصّكوك بالوكالة.

III- تقييم البرامج

يتّسم برنامجا الإحاطة والإدماج بصبغتهما المندمجة والمتمثّلة في تهيئة البنية الأساسيّة والشّبكات العموميّة والتّجهيزات الجماعيّة والمنشآت ذات الطابع الاقتصادي بالإضافة إلى التدخّل بعنوان تحسين الواجهات والسّكن. ولئن حرص المتدخّلون على ضمان الإنجاز على الوجه الأكمل فقد تمّ تسجيل بعض النقائص المتعلّقة بآليّات التّقييم وبتحقيق الأهداف وبحماية المنشآت.

---

[1] منهم من هم من ذوي القرابة ومنهم من هم من غير ذوي القرابة على غرار عمدة المنطقة أو معتمد الجهة أو حتّى لطرف غير معروف.

1- آليات تقييم البرامج

يعتمد إعداد البرامج وتقييمها أساسا على توفّر معطيات محيّنة وذات مصداقية ومحيّنة. إلاّ أنّه اتّضح أنّ المعطيات المتوفّرة لدى الوكالة تشوبها أحيانا بعض النّقائص حدّت من مصداقيّتها.

فقد اتّضح أنّ المعطيات الخاصّة بوضعيّة الأحياء قبل تدخّل الوكالة وبعده والمتعلّقة بالبنية الأساسيّة والشّبكات والتجهيزات غير متوفّرة ممّا لا يمكّن من الوقوف على مدى مساهمة البرامج في تحقيق سياسة الدّولة في مجال التّهذيب. وتبيّن كذلك غياب معطيات حول نسبة تغطية الوكالة لحاجيّات الأحياء وخاصّة تلك التي انتفعت بأكثر من تدخّل في إطار البرامج المختلفة. وأرجعت الوكالة ذلك إلى أنّه "لم يعهد لها بإعداد جرد لحاجيات التهذيب بكامل تراب الجمهورية" في حين أنّها قامت بمسح شامل خلال سنتي 2006 و2012 لضبط حاجيّات التّهذيب ولتحديد مدى استجابة الأحياء إلى معايير الانتقاء للانتفاع بتدخلات البرامج.

كما تبيّن أنّ المنظومة الإعلامية للوكالة لا توفّر ضمانات السّلامة الكافية من حيث إدراج المعطيات وتغييرها والمصادقة عليها ومراقبتها. ولا يتوفّر بالمنظومة دفتر العمليّات الذي يوثّق تاريخ كلّ عملية إحداث معلومة أو تغييرها ويمكّن من تحديد الجهة التي قامت بذلك. وأفادت الوكالة بأنّها قامت بتعيين مكتب دراسات لإعداد تطبيقة جديدة و بأنّها ستحرص على تفادي النقائص المسجّلة.

ومن ناحية أخرى، لا يتوفّر لدى الوكالة محاسبة تحليليّة تمكّن من ضبط الكلفة الفعليّة لتهذيب الأحياء وتمكّن من متابعة مختلف عناصرها والضّغط عليها بما يساهم في إحكام التصرف في موارد البرامج.

وفيما يتعلّق بمدى تحقيق البرنامجين للأهداف المنتظرة في مجال الأنشطة المنتجة وبعث مواطن شغل، اتّضح أنّ المعطيات المتوفرة حول متابعة الإنجاز تقتصر على مقارنة الأهداف بعدد المصادقات على ملفّات التّمويل ومقارنة مبالغ القروض المصادق عليها مع مبالغ القروض التي تمّ صرفها. ويتمّ تقديم المعطى الأخير على أنّه نسبة الإنجاز الفعليّة. وتبقى هذه المعطيات نظريّة فهي تخصّ مواطن الشّغل المزمع إحداثها وهو ما لا يمكّن من تقييم تأثير البرنامج على إحداث مواطن الشّغل سيما وأنّ تجسيم المشاريع وإنجازها يبقى رهين دخولها حيّز الإنتاج.

2- تحقيق الأهداف

أكّدت اتفاقيّات التّمويل وتفويض الإنجاز[1] وجلسات العمل الوزاريّة[2] وإجراءات الوكالة[3] على ضرورة مساهمة برامج التهذيب في تحسين ظروف عيش متساكني الأحياء وإدماج هذه الأخيرة في محيطها العمراني إضافة إلى الصّبغة المندمجة للمشاريع المدرجة بها وتكاملها. وفي غياب الدراسات التقييميّة الشاملة للبرنامجين[4] ومحدوديّة المعطيات المتوفّرة لدى الوكالة، خلصت الدّائرة إثر تحليل المعطيات المستنديّة التي وفّرها مختلف المتدخّلون والمعاينات الميدانيّة المجراة إلى تسجيل إخلالات ساهمت في عدم الحدّ من التوسّع العشوائي للأحياء وقلّصت من الصّبغة المندمجة للمشاريع تعلّقت بإلغاء إنجاز بعض المكوّنات المبرمجة بالأحياء وضعف استغلال التّجهيزات المنجزة.

فقد اقتصر التدخّل بعنوان البنية الأساسيّة في الأحياء المدرجة بالبرنامجين على تنفيذ أشغال في حدود الإعتمادات المخصّصة دون تغطية كامل حاجيّات الحي التي وقع تشخيصها. وإضافة إلى محدوديّة الإعتمادات المرصودة تعود هذه الوضعيّة إلى سرعة انتشار البناء الفوضوي خاصّة عند حدود الحي.

وفي نفس السّياق، اتّضح أنّ أغلب الأحياء تمّ التدخّل فيها في إطار أكثر من برنامج على فترات زمنيّة متقاربة في بعض الحالات ومتباعدة في حالات أخرى. ويذكر في هذا الخصوص حي بئر مسيوغة ببنزرت وحيّ الزريق بقابس المبرمجين سابقا في إطار البرنامج الوطني لتأهيل الأحياء السّكنية سنة 2012 وكذلك حيّ المرواني الكائن بمنطقة كرش الغابة المبرمج سابقا سنة 2011 ضمن المخطط الاستثماري البلدي للمنطقة. ولئن برّرت الوكالة تدخّلاتها المتقاربة بنفس الحي باستكمال بقيّة الأشغال التي لم تنجز في إطار برنامج سابق نظرا لنقص الاعتمادات المرصودة فإنّ التدخّلات المتباعدة نسبيا من شأنها أن لا تحدّ من التوسّع العشوائي للأحياء السّكنيّة والضّغط على البناءات الفوضويّة بما لا يساهم في تحقيق الأهداف المنشودة من برامج التدخّل.

وعلى صعيد آخر، شهد برنامج الإحاطة في قسطه الإضافي إلغاء إنجاز 18 مكوّنة مبرمجة من جملة 69 مكوّنة وذلك باعتمادات مبرمجة بلغت 10,42 م.د. وتمّ إلى غاية شهر فيفري 2016، إلغاء إنجاز 5 مكوّنات ضمن برنامج الإدماج باعتمادات مخصّصة بلغت 3 م.د. وتعلّقت 61 % منها بسبعة

---

[1] نصّ الفصل الثاني من اتفاقيّة التفويض المتعلّقة ببرنامج الإحاطة **المبرمة** بين الوزاة المكلّفة بالتجهيز والوكالة على ما يلي: " ... تتكفّل "و.ت.ت.ع" بدراسة وإنجاز أشغال ... حتّى تبلغ الجودة المرجوة في نطاق مشاريع متكاملة ومندمجة وتحقق الأهداف المرسومة للبرنامج".

[2] على غرار ما نصّ عليه المجلس الوزاري المؤرّخ في 11 أفريل 2008 من ضرورة "تأمين التكامل بين عناصر المشاريع المنجزة في إطار البرنامج المتعلّق بالإحاطة بالأحياء الشعبيّة"

[3] خاصّة ملحوظة العمل عدد 2007/4 المتعلّقة ببرنامج الإحاطة بالأحياء الشعبيّة بالمدن الكبرى.

[4] باستثناء الدراسة نصف المرحليّة لبرنامج الإحاطة سنة 2010.

فضاءات صناعيّة وأربع مناطق حرفيّة وهو ما يقلّص من فرص توفير مواطن الرّزق لمتساكني الأحياء المعنيّة بالتدخّل والأحياء المجاورة لها. وتجدر الإشارة إلى أنّ ما يقارب 40 %من المكوّنات الملغاة كانت مبرمجة في أحياء بتونس الكبرى التي تشهد أعلى نسب البطالة وأنّ 35 % منها خصّت ولايات سجّلت فيها أضعف مؤشّرات التنمية الجهويّة[1] على غرار القيروان (5 مشاريع) وباجة (مشروعين) وزغوان (مشروع).

وتعزى هذه الوضعيّة بالخصوص إلى ضعف إعداد البرامج قبل الإنطلاق في التّنفيذ خاصّة فيما يتعلق بالجانب العقاري.

وفيما يتعلّق باستغلال التّجهيزات، فقد تبيّن أنّ 20 منشأة، من مجموع 98 منشأة منجزة بالبرنامجين، غير مستغلّة و22 منها مستغلّة جزئيّا في حين يتمّ استغلال منشأتين خلافا للأغراض التي أنشئت من أجلها لتبلغ بذلك نسبة عدم استغلال التجهيزات في الأغراض المخصصة لها التي فاقت كلفة إنجازها 7,8م.د[2] ما يناهز 45 %.

وتتوزّع المنشآت غير المستغلّة (20) والمنجزة ببرنامج الإحاطة إلى 5 منشآت ذات طبيعة اقتصاديّة و11 منشأة رياضيّة و4 مناطق خضراء. وتعود أسباب ضعف استغلال التّجهيزات الجماعيّة في جزء منها إلى إشكاليّات على مستوى دراسات الجدوى التي تكفّلت المندوبيّة العامّة للتنمية الجهويّة بإنجازها. ويذكر على سبيل المثال، دراسة جدوى إنجاز المنطقة الحرفية بحي الشلاغميّة بمنزل بورقيبة، التي بيّنت أنّ 95 % من العاطلين عن العمل لا يرغبون في إنجازها بالحي وإنّ توفير محل لممارسة نشاط لا يمثّل عائقا أمام بعث مشروع بالحي[3] ورغم ذلك اقترحت هذه الدّراسة إنجاز المنطقة الحرفيّة وهو ما نتج عنه ضعف استغلالها لاحقا.

كما لم يتم تشريك المجلس الوطني لأنشطة الحرف الصغرى عند برمجة المشاريع المتعلّقة بالحرف والصناعات التقليديّة في إطار برنامج الإحاطة خلافا لما نصّ عليه القانون عدد 15 لسنة 2005 المؤرّخ في 16 فيفري 2005[4] والأمر عدد 2159 لسنة المؤرّخ في 4 أوت 2005[5].

ويعود ضعف الاستغلال أيضا إلى تقارب المنشآت جغرافيّا على غرار المنشآت المتواجدة ببلديّة التّضامن المنهلة. فقد تمّ في سنة 2008 إنجاز منطقة حرفيّة في إطار برنامج الإحاطة تضمّ

---

[1] Indice de développement régional

[2] حسب المعطيات التي وفّرتها إدارة الأشغال خلال شهري جانفي وفيفري 2016.

[3] La difficulté de montage d'un projet lié à la disponibilité d'un local = 0% (page 18 de l'étude d'opportunité)

[4] المتعلق بتنظيم قطاع الحرف.

[5] المتعلق بضبط مهام وتركيبة وطرق تسيير المجلس الوطني لأنشطة الحرف الصغرى.

7 محلاّت رغم وجود 92 محلاّ غير مستغل في الجهة موزّعين بين السّوق البلدي المهيّأ (42 محلاّ) والمنطقة الحرفيّة التي تمّ إنجازها ضمن مشاريع الصندوق الوطني للتشغيل (50 محلاّ)[1]. وتجدر الإشارة إلى أنّ المنطقة الحرفية المنجزة في إطار برنامج الإحاطة، والتي لم يقع استغلالها، لا تبعد إلاّ قرابة 67 مترا عن المنطقة المنجزة في إطار الصّندوق الوطني للتّشغيل. وبالإضافة إلى كلّ المنشآت المذكورة، تحتوي الجهة أيضا على منطقة صناعيّة متواجدة بدوّار هيشر توفّر ما يناهز 10 آلاف موطن شغل حسب دراسة الجدوى المنجزة.

ويعزى عدم استغلال بعض المنشآت المنجزة إلى عدم وظيفيّتها حيث لم يتم ربط بعضها بالشّبكات العموميّة للكهرباء والماء الصالح للشّراب و هو ما أعاق تسلّمها ودخولها حيز الاستغلال إلى غاية أفريل 2016. ويذكر في هذا الإطار قاعة الرياضات الفرديّة ببئر مسيوغة ببنزرت، المنتهية أشغالها سنة 2012، بكلفة قدرها 448 أ.د وقاعة الرّياضات الفرديّة بحي البحري بصفاقس، المنجزة في سنة 2013، بكلفة قدرها 538 أ.د.

وقد اتّضح كذلك استغلال المنشآت في غير الأغراض التي أنجزت من أجلها وذلك على غرار المنطقة الحرفيّة بحي الجمهوريّة البساتين ببلديّة التّضامن المنهلة بأريانة المنجزة بكلفة 366 أ.د والتي ارتأت البلديّة استغلالها كمصب للنفايات ومقر "لجمعيّة البرباشة" بالجهة في حين تحوّلت قاعة الرياضات الفرديّة المنجزة بنعسان من ولاية بن عروس بكلفة 276 أ.د إلى مأوى للعائلات المعوزة.

3- حماية المنشآت

تقتضي المحافظة على المنشآت المنجزة في إطار برامج التّهذيب حماية التجهيزات وصيانتها وذلك لضمان ديمومتها واستغلالها. إلاّ أنّه تبيّن وجود إخلالات تعلّقت بضعف الحماية القانونيّة والماديّة للمنشآت.

ففي ما يتعلّق بالحماية القانونيّة للمنشآت، المتمثّلة في إحالة ملكيّة التّجهيزات وترسيمها في دفاتر الملكيّة العقاريّة وتضمينها في دفاتر الأملاك المخصّصة لها حسب صفة المالك (دولة أو جماعة محليّة...)، اتّضح أنّه لم تتمّ تسوية الوضعيّة العقاريّة لكافة المنشآت التي تمّ إنجازها في إطار برنامجي الإحاطة والإدماج.

ويعود ذلك في جزء منه إلى عدم تسلّم البلديّات لعدد من المنشآت على غرار القاعات الرّياضيّة ببوخزر الكازمات بسوسة والبساتين وكرش الغابة بالتضامن المنهلة وقاعة الرّياضات الفرديّة

[1] تم تأكيد العدد أيضا من خلال المراسلة الصادرة عن المندوبية العامة للتّنمية الجهويّة عدد 002875 بتاريخ 30 نوفمبر 2010.

بحي النّصر التّضامن المنهلة بأريانة نتيجة عدم الحصول على شهادة الوقاية[1] لدى مصالح الحماية المدنيّة.

وعلى صعيد آخر، اتّضح عدم تأمين الحراسة لعدد من المنشآت المنجزة على غرار قاعة الألعاب الفرديّة والفضاء الصّناعي بالحرايريّة بتونس والقاعات الرياضيّة بحي النّصر بالتضامن المنهلة بأريانة والزّيتونة بالكاف وبحي البحري بصفاقس وهو ما أدّى إلى تعرّض بعضها إلى عمليات السّطو والتّخريب.

وقدّرت الوكالة قيمة الأضرار التي لحقت بقاعة الألعاب الفرديّة بالحرايريّة بتونس على سبيل المثال بـ 20,1 أ.د. كما تمّ إتلاف وسرقة العديد من التجهيزات بالفضاء الصناعي بالحرايريّة وهو ما حدّ من وظيفيّته واستحال بذلك تسويغه لممارسة أي نشاط صناعي قبل إتمام صيانته.

ومن ناحية أخرى، وخلافا للفصلين 5 و6 من الاتفاقيّة الإطار المبرمة بين الوكالة والدّيوان الوطني للتّطهير [2]، لم تتم إحالة منشآت التّطهير المنجزة إلى هذا الأخير ويذكر في هذا الصّدد تسليم الوكالة محطّة الضخ المنجزة في إطار برنامج الإدماج بمشروع "السعيدة والنسيم" إلى معتمديّة وادي الليل منذ تاريخ 6 فيفري 2015 قصد صيانتها واستغلالها.

وبالنظر لطبيعة هذه المنشآت وتأثيرها على البيئة، توصي الدائرة بمزيد إيلاء تسليم المنشآت العناية اللازمة من خلال الإعداد المسبق لإحالة استغلالها وصيانتها والحرص على مزيد التنسيق مع الديوان الوطني للتّطهير.

وبالنّسبة للصّيانة، لم يتم إحداث أيّة آليّة لتمويل أشغال الصّيانة المتعلّقة بالتّجهيزات المنجزة وذلك خلافا لتوصيات الجلسة الوزاريّة المنعقدة في 8 جانفي 2010 والمتعلّقة بتعهّد التّجهيزات الجماعيّة والمناطق الحرفيّة وصيانتها المستمرّة لضمان ديمومتها.

وتضمّنت محاضر جلسات العمل الوزارية وجلسات هيئة القيادة ضرورة صيانة المنشآت المنجزة داخل الأحياء المدرجة بالبرنامجين والعمل على ضبط روزنامة في الغرض. وتبيّن، من خلال فحص المعطيات الصادرة عن إدارة الأشغال و البلديّات والمجالس الجهويّة المشرفة على استغلال هذه المنشآت تردّي وضعيّة بعضها، وغياب الصيانة لما نسبته 44 بالمائة من المنشآت المنجزة في إطار برنامج الإحاطة. واتّضح أنّ 28 منشأة في حالة متوسّطة و15 منشأة تتطلّب تحسينات بدرجات متفاوتة تصل إلى إجراء إصلاحات كبرى على البعض منها وذلك من جملة 97 منشأة تمّ إنجازها في إطار برنامج

---

[1] ينص الفصل 46 على ما يلي: "يمنع على مستغلّي مختلف أنواع البنايات الخاضعة لأحكام هذه المجلّة استغلالها كليا أو جزئيا قبل أو دون الحصول من مصالح الحماية المدنيّة على شهادة وقاية تفيد تطبيق كافّة قواعد وتدابير السلامة والوقاية من أخطار الحريق والإنفجار والفزع بالبنايات"

[2] الممضاة بتاريخ 10 نوفمبر 2014.

الإحاطة. وأرجعت بعض البلديات ذلك إلى عدم قدرتها على صيانة وحراسة المنشآت الجماعيّة نظرا لضعف مواردها الماليّة والبشريّة.

ونتيجة لغياب الصيانة الدّوريّة لعدد من المنشآت قرّرت بعض البلديات غلق تجهيزات جماعيّة حتّى يتسنّى لها إنجاز أشغال الصيانة الضروريّة وذلك على غرار القاعة الرّياضيّة ببلديّة المحمديّة فوشانة ببن عروس والمنشآت الرياضيّة بحيي النسيم والمنصورة ببلديّة سكّرة بأريانة.

أمّا فيما يتعلّق بالبنية الأساسيّة، فقد تبيّن تدخّل عدد من الجهات المنتفعة بالبرامج لصيانة بعض الطرقات رغم حداثة تدخّل الوكالة بها. وبيّنت المعطيات الواردة من البلديّات تدهور حالة طرقات أُنجزت في إطار برنامج الإحاطة ممّا استوجب التدخّل لصيانتها وذلك على غرار قيام بلديّة سيدي حسين بتونس بصيانة عدد من الأنهج بحي بوقطفة وحي 20 مارس وحي مراد وحي الجيارة بكلفة قدرها 285 أ.د. كما قامت بلديّة وادي الليل بمنوبة بصيانة عدد من الأنهج نظرا لتدهور طبقة التّغطية الثنائيّة وتم تغليف المعبد بالخرسانة الإسفلتيّة بكلفة ناهزت 100 أ.د علما وأنّ الوكالة قد أنهت أشغال تهذيب البنية الأساسيّة بالأحياء المذكورة خلال سنوات 2012 و2007 في حين تدخّلت البلديّات المعنيّة تباعا خلال سنوات 2014 و2009.

ومن جهة أخرى، تدخّل بعض المستلزمين العموميين للقيام بإصلاحات في أنهج ببعض الأحياء بعد أن انتهت أشغال الخرسانة الإسفلتيّة أو الإسمنتيّة[1] واعتبرتها الوكالة غير مطابقة للمواصفات الفنيّة ببرنامج الإحاطة الأصلي. ولم تتوفّر معطيات تتعلّق بمتابعة هذه الأشغال ضمن محاضر جلسات هيئة قيادة البرنامج.

وتوصي الدائرة بضرورة تعهّد التجهيزات بالصيانة المستمرّة ضمانا لاستفادة متساكني الأحياء المعنية من الخدمات التي توفّرها وتأمينا لديمومتها وبتفعيل قرار المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 8 جانفي 2010 المتعلّق بإحداث آلية خاصّة لصيانة واستغلال المنشآت المعنية.

*

* *

ساهم تنفيذ برنامجي الإحاطة والإدماج عموما في تحسين ظروف عيش متساكني مجموعة من الأحياء التي تشكو نقصا في المرافق الحيويّة أساسا على مستوى البنية الأساسيّة للطرقات والشّبكات والتّنوير العمومي كما أدخلا حركيّة اقتصادية على البعض منها.

---

[1] وفقا لملحوظة العمل عدد 11 المؤرّخة في 1 نوفمبر 2010 قام رؤساء المشاريع بمدّ الإدارة العامّة بقائمة في تدخّلات المستلزمين العموميين المجراة بعد انتهاء الأشغال.

ولئن حرصت وكالة التّهذيب والتّجديد العمراني التي عهد إليها بتنفيذ البرنامجين على ضمان الإنجاز الجيّد فقد تبين وجود بعض النّقائص التي حدّت من تحقيق الأهداف المنتظرة.

فقد اتّسمت مرحلة الإعداد بعدم وضوح الاتفاقيات بين الوكالة ومختلف المتدخّلين ممّا أثّر على تحديد المسؤوليّات خلال الإنجاز. كما لم يتمّ التقيّد بالإطار القانوني المنظّم لتدخّلات الوكالة من حيث إحداث مناطق تدخّل عقاري وطبقا لأمثلة تهيئة تفصيليّة.

ومن جهة أخرى، شهدت عملية ضبط الحاجيّات والتّشخيص عدة نقائص حيث لم يتمّ الالتزام بمعايير تحديد الأحياء ذات الأولوية كما لم يتمّ القيام بعمليّات التهيئة العقارية والحصول على التّراخيص الضروريّة المسبقة وهو ما أدّى إلى تذمر المواطنين وإلى إشكاليّات على مستوى التنفيذ. وشهدت مكوّنة تحسين السّكن عدّة إخلالات أهمها غياب إطار إجرائي واضح يحدد شروط الانتفاع وكيفية صرف المنح.

كما شابت بعض النّقائص مرحلة إنجاز البرنامجين حيث اتّسما بضعف التّنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة إضافة إلى الإخلال بمبدأ المنافسة وضعف المتابعة وعدم التقيّد بالتّركيبة الماليّة عند التنفيذ المالي وبصرف المنح والأشغال المنجزة في خصوص مكوّنة تحسين السّكن.

ومن ناحية أخرى، لم يتمّ تقييم مدى تحقيق البرنامجين للأهداف المنتظرة وأثرها على حياة المواطنين لغياب معطيات ذات مصداقية في الغرض.

ونتج عن كلّ الإخلالات التي تمّت معاينتها من قبل الدّائرة تسجيل اضطرابات على مستوى الآجال والكلفة والمكوّنات حيث تمّ إلغاء عدد منها ممّا حرم الجهات المنتفعة من استغلالها فضلا عن سوء استغلال أو عدم استغلال بعض التجهيزات وتعرّض أخرى للإتلاف أو التخريب.

كما لم يحظ جانب خلق حركيّة اقتصاديّة وتوفير مواطن رزق لمتساكني الأحياء بالعناية اللازمة حيث بقيت أغلب المناطق المخصّصة لذلك غير مستغلّة ولم يتمّ إفراد الاستثمار في إطار البرنامجين بتشجيعات وتسهيلات خاصّة.

ولئن تمّ وضع البرنامجين لغاية الحدّ من الانتشار غير المنظّم للأحياء، فإنّه لم يقع بلوغ هذا الهدف حيث سجّلت توسّعات إضافيّة إثر تدخّلات الوكالة وهو ما ساهم في ظهور تجمّعات سكنيّة غير منظّمة جديدة ممّا أدّى في بعض الحالات إلى تدخّل الوكالة في نفس الحي أكثر من مرّة.

وتبعا لذلك، تدعو الدّائرة إلى مراجعة سياسة التدخّل في إطار تهذيب الأحياء بما يمكّن من تلافي النّقائص المسجّلة وتوفير مناخ أكثر تلاؤما مع تحقيق الهدف المتمثّل في الحدّ من الانتشار العشوائي للأحياء. وتوصي الدّائرة في هذا الصّدد بضرورة وضع إطار ترتيبي وإجرائي ملائم لبرامج التّهذيب وبإحكام التخطيط والبرمجة. كما تحث كلّ الجهات المتدخّلة إلى مزيد التّنسيق فيما بينها بما يضمن حسن استعمال المال العام في الغرض.

وفي نفس الإطار، تؤكّد الدّائرة على ضرورة جمع المعطيات وتخزينها وتحليلها وتحيينها بما يمكّن من متابعة المشاريع وتقييمها للوقوف على النّقائص في الإبّان.

وعلى مستوى التّنفيذ، توصي الدّائرة بتنظيم عمليّة الإشراف على الإنجاز من خلال توفير الموارد البشريّة اللازمة ووضع الآليات الكفيلة بتأمين نجاعة عمليات المتابعة.

كما توصي الدائرة بدعم المنشآت المنجزة في إطار البرنامجين وتثمين المكتسبات من خلال إحكام استغلال التجهيزات الجماعيّة والتعهّد بها لضمان ديمومتها.

ردّ وكالة التهذيب والتجديد العمراني

تبعا للتقرير التّأليفي لدائرة المحاسبات حول برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية وقبل الإجابة على الملاحظات التي تضمنها هذا التقرير، فإن الوكالة تتقدم بالشكر للفريق الرقابي الذي تم تكليفه بإنجاز هذه المهمة للقيمة المضافة التي ستضفيها التوصيات المقترحة على طرق العمل والإجراءات المعمول بها في الوكالة حيث ستسعى لإعداد خطة عمل في هذا الشأن.

I- إعداد البرنامجين

أ- الإطار المؤسساتي والتصرف في الموارد

ستعمل الوكالة على اقتراح تسوية الوضعية والتعمق في توضيح المفاهيم من خلال إدراج صفة المنتفع من المشروع صلب الإتفاقيات مع إضافة فصل تكلف بمقتضاه الوكالة بتسليم المنشآت للمنتفع وإبرام اتفاقيات خصوصية مع البلديات المنتفعة مع أنّها ليست المسؤولة على تحديد المفاهيم ضمن الاتفاقيات الخاصة ببرامج التهذيب كتحديد هوية صاحب المنشأ وصاحب المنشأ المفوض وتصنيف المشاريع إلى مشاريع وطنية أو جهوية أو وزارية إلاّ أنّها وفيما يتعلق بعدم إحداث دوائر تدخل عقاري لفائدة البرنامجين فإن هذا يعود إلى نوعية البرامج الموكول تنفيذها إلى الوكالة والتي لا تستوجب إحداث مناطق تدخل عقاري إذ تطورت سياسة الدولة في مجال تهذيب الأحياء الشعبية منذ سنة 1992، حيث تم تكليف الوكالة بإنجاز البرامج الوطنية لتهذيب الأحياء الشعبية المدرجة ضمن مخططات الاستثمار البلدي وذلك بعد أن تم التخلي عن العديد من مكونات برامج التهذيب السابقة منها تسوية الوضعيات العقارية وإعداد الأمثلة التفصيلية وإنجاز المقاسم الاجتماعية وتم الاقتصار على تهيئة الأحياء التي تفتقر إلى البنية الأساسية المتكونة من الطرقات والتنوير العمومي والتطهير وتصريف مياه الأمطار والربط بالماء الصالح للشراب.

وعلى هذا الأساس ستقترح الوكالة على سلطة الإشراف مراجعة قانون احداثها عدد 69 لسنة 1981 المؤرخ في 1 أوت 1981 والمنقح بالقانون عدد 53 لسنة 1993 المؤرخ في 17 ماي 1993 المتعلق بإصدار مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي

وذلك في إطار الدراسة الإستراتجية التي هي بصدد إنجازها بهدف إضفاء المزيد من المرونة على تدخلاتها دون ضرورة لإحداث دوائر تدخل عقاري للمشاريع التي تكلف بإنجازها.

أمّا في خصوص التأخير الذي تم تسجيله في تركيز هيئة قيادة لمتابعة تنفيذ برنامج الإدماج وتقييمه، فإن وزارة التجهيز تولت منذ شهر مارس 2012 مراسلة مختلف الوزارات لتعيين ممثلين عنها في هذه الهيئة إلا أن طول إجراءات التعيين لم تمكن من إصدار المقرر إلا خلال شهر أوت 2012.

كما تجدر الإشارة إلى أن هيئة القيادة لم تخالف قرار جلسة العمل الوزاري المنعقدة بتاريخ 9 أكتوبر 2012 ولم تدخل تغييرا على التركيبة المالية لبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية وإنما تكفل الصندوق الوطني لتحسين السكن في إطار مهامه بتمويل تدخلات إضافية لم يشملها البرنامج المذكور.

وفي ما يتعلّق بتوظيف موارد البرنامجين المتأتية من ميزانية الدولة أو من الاقتراض فإنه أمام عدم التمتع بمنحة الاستغلال التي تصرفها الدولة للمنشآت العمومية أو ضعف مبلغ هذه المنحة، تضطر الوكالة إلى القيام بتوظيفات لدى البنوك العمومية والخاصة التي تتعامل معها بنسب فائدة توفر لها موارد اضافية لتغطية نفقات التصرف والتسيير دون المساس بالتزاماتها مع المزودين والمقاولين.

وتنسحب إجراءات التوظيف على المبالغ التي تم تحويلها في إطار برنامج إدماج وتهذيب الأحياء السكنية من قبل الممولين الخارجيين حيث قامت الوكالة بفتح حسابات خاصة لكل عقد تمويل على مستوى البنك المركزي وبالبنوك التجارية واستغلال هذه الموارد وفق ما جاء بالاتفاقيات مع الممولين الخارجيين.

كما يتم تسجيل الموارد المتأتية من هذه التوظيفات محاسبيا ضمن بند خاص يتم تدقيقه سنويا من طرف مراجع حسابات تم تكليفه في إطار الاتفاقيات المذكورة وفق شروط الممولين إضافة إلى التدقيق القانوني الذي ينجزه مراجع حسابات الوكالة.

وتؤكّد الوكالة أنّ استعمال هذه الموارد في تمويل دورات تكوين وتنظيم أيام دراسية ومهمات مساندة لنظام الجودة والبيئة والسلامة المهنية وغيرها قد حضي بالموافقة

المسبقة للوكالة الفرنسية للتنمية لاعتبار أن هذه العناصر لها تأثير إيجابي ومباشر على انجاز البرنامج.

كما أنّ الوكالة لم تتعمد التخلي عن اتمام الإجراءات التي تخول لها الإنتفاع بالإعفاء على القيمة المضافة عند إبرامها للصفقات وخلاصها لكشوف الحسابات والفواتير باعتبار القيمة المضافة بما في ذلك ما هو ممول بهبة من الاتحاد الأوروبي، وإنما وجدت أمام حتمية مواصلة انجاز وخلاص مختلف نفقات المشاريع من دراسات وأشغال وخدمات باعتبار الأداء على القيمة المضافة لتعقّد العملية وصعوبة إفراد ما يتم تمويله عن طريق القروض والهبات وما يتم تمويله عن طريق ميزانية الدولة حيث تم إعداد كلفة البرنامج وخطة التمويل باعتبار مبلغ الأداء على القيمة المضافة.

إضافة لذلك فإن وزارة المالية تولت وفق الرزنامة المصادق عليها تقديم تسبقة في ثلاث مناسبات لانطلاق البرنامج وبادرت الوكالة بإصدار أول إعلان طلب عروض بتاريخ 17 أفريل 2012 قبل إبرام اتفاقية الهبة مع الإتحاد الأوروبي التي تم إمضاؤها بتاريخ 26 ديسمبر 2012 من قبل وزارة التنمية والتعاون الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية والمصادقة عليها بالأمر عدد 4516 لسنة 2013 المؤرخ في 8 نوفمبر 2013. كما أنّ الهبة الموضوعة على ذمة البرنامج تغطي في كل الحالات جزءا من النفقات المذكورة تضاف إليها الإعتمادات المرصودة من ميزانية الدولة والقروض الخارجية.

في خصوص تحميل كلفة ربط التجهيزات الجماعية بالشبكات على البرنامج فإن الوكالة قامت بذلك في إطار الإعتمادات المرصودة له في غياب برمجة مصاريف بعنوان الاحتياطي بالنسبة لبرنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى باعتبار أنّ هذه المصاريف ضرورية لوظيفية المرافق المذكورة. إضافة إلى ذلك فإنّ الوضعية المالية المتدهورة للجماعات المحلية بعد سنة 2011 جعلت من الضروري إنجاز أشغال تركيز العدادات حتى يتسنى للوكالة تسليم المنشآت إلى الجهات المعنية لتتولى استغلالها وتفاديا لتحمل مصاريف حراستها الباهضة بعد إتمام إنجازها.

كما اضطرت الوكالة عند فسخها لبعض صفقات الأشغال بسبب عدم استكمال المقاولات إنجاز المنشآت إلى اللجوء إلى خدمات الحراسة إلى حين تعيين مقاولات جديدة

وذلك حفاظا على هذه المنشآت من السرقة وأعمال النهب والتخريب قدر الإمكان خاصة بعد سنة 2011 وقد مكن هذا الإجراء من استكمال إنجاز هذه المنشآت وتسليمها للبلديات المعنية.

ب- ضبط حاجيات التهذيب ودراستها

في خصوص غياب الوثائق التي تبين مقترحات الجهات فلا بد من التذكير بخصوصية الفترة التي تم فيها الانطلاق في عمليات التشخيص لمشاريع برنامج الادماج وهي سنة 2011 إبان الثورة وما اتسمت به هذه الفترة من غيات للسلطات المحلية.

أما تعديل البرمجة الأولية فهو يرجع بالأساس إلى ارتفاع كلفة المشاريع التي تم ضبطها في بداية سنة 2011 في حين أن الأشغال انطلقت خلال سنة 2013 مما انجر عنه في عدة حالات اللجوء إلى الحد من برنامج التدخل للتقيد بالاعتمادات.

وفي غياب إجراءات مكتوبة تهم كيفية ضبط منطقة التدخل في الأحياء المقترحة وغياب أمثلة تهيئة عمرانية محينة فإن الوكالة تقوم بضبط حدود مناطق المشاريع بالتنسيق مع الجماعات المحلية علما أنّ طبيعة الأحياء الشعبية والسكنية تتميز بحركية عمرانية متواصلة ينتج عنها طلبات إضافية خصوصا على مستوى الربط بمختلف الشبكات عند استكمال أو بناء مساكن جديدة.

أما في خصوص الصّفقة المتعلقة بأشغال البنية الأساسية بدائرة الحرارية وللأسباب المذكورة أعلاه فقد تمت دعوة المقاولة للقيام بالمعاينة الفنية لإعداد الملف التنفيذي للأشغال الإضافية بالتنسيق مع الديوان الوطني للتطهير كما تجدر الإشارة إلى أنه لم يتم تكليف المقاولة بالقيام بعملية التشخيص بل طلب منها المعاينة الفنية حتى تتمكن من إعداد الملف التنفيذي الذي يعتبر من مهامها وفق ما هو منصوص عليه بالصفقة.

كما أن إضافة حي الهذيلي وحي 7 نوفمبر في إطار صفقة تهذيب منطقة نعسان فقد تمت هذه العملية بناء على مكتوب السيد والي بن عروس في الغرض بهدف استكمال وظيفية المشروع باعتبار توفر الإعتمادات لذلك.

ج - التهيئة العقارية

إنّ التجهيزات الجماعية هي من المشاريع التي يتم تكليف الوكالة بإنجازها وتقع برمجتها باقتراح من الجهات (الولاية أو البلدية) والتي تتعهّد بتوفير العقارات اللازمة لإنجازها. ورغم طول الإجراءات المتعلقة بتغيير صبغة العقارات التي توفرها الجهات المعنية والتي تتسبب في تعطيل الأشغال فإن الوكالة تحرص على انجاز هذه التجهيزات لما لها من انعكاسات إيجابية على المتساكنين من الناحية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.

كما أنّ الوكالة في غياب إحداث دوائر تدخّل لفائدة البرامج الموكول لها إنجازها لا يمكنها إعداد أمثلة تهيئة تفصيلية أو السعي للقيام بذلك. وبخصوص بناء قاعة الرياضة والمنطقة الحرفيّة بسكرة فإنّ الوكالة اتبعت التصفيف القائم الذات على أرض الواقع دون اعتراض من بلدية المكان التي تسلمت هذه المنشآت بعد الإنتهاء من إنجازها.

أمّا في ما يتعلق بتدخل الوكالة في مناطق معرضة للمخاطر فإن ذلك يعود إلى تنامي البناء الفوضوي في مناطق غير صالحة للسكن إلى حد تكوين أحياء بذاتها مرتبطة بالنسيج العمراني جعل السلطات المحلية عاجزة عن تنفيذ قرارات الهدم وأصبحت هذه المناطق تشكل نقط سوداء تستدعي ضرورة التدخل لتهذيبها بما أدى بالسلطات إلى اقتراح تهيئتها ضمن برامج التهذيب وتم اقرارها خلال مجالس وزارية.

إنّ مشاريع البنايات التي أنجزتها الوكالة بصفتها صاحب مشروع مفوض في إطار برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى تمت برمجتها واختيار مواقعها من طرف الجهات المعنية. وحيث أن تنفيذ البرامج وتمويلها محدد بآجال فإن الوكالة قامت بالإجراءات اللازمة لطلب رخص البناء في آجالها إلا أن البلديات المعنية تواجه صعوبات في تسليم هذه الرخص لأسباب مختلفة منها ملكية العقارات وصبغتها؛ وحتى لا يقع تعطيل الإنجاز واحترام الجدولة الزمنية تسمح البلديات للوكالة بالانطلاق في الأشغال مع التكفل بتسوية الوضعية لاحقا علما أن هذه المشاريع تم ربطها بجميع الشبكات من قبل المستلزمين العموميين وتسليمها للاستغلال من طرف صاحب المنشأ.

وتفاديا للإشكاليات التي طرحت عند انجاز التجهيزات الجماعية في إطار برنامج الإحاطة على مستوى الحصول على رخص البناء اتبعت الوكالة عند تنفيذ عنصر التجهيزات الجماعية في إطار برنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية إجراءات جديدة تتضمن الوثائق الواجب توفيرها من طرف الجهات المعنية. ومكنت هذه الإجراءات الوكالة

من الحصول على أغلب رخص البناء باستثناء المشاريع التي تعود ملكية عقاراتها للدولة والتي تتطلب إجراءات طويلة ومعقدة لإحالتها للمعنيين بالمشاريع (أصحاب المنشأ) حيث تم اللجوء إلى طلب أذون خاصة للانطلاق في الأشغال لأن عدم استهلاك الاعتمادات بعنوان ميزانية الدولة بنفس النسق الذي تستهلك به التمويلات الخارجية يتنافى وشروط التمويل الخارجي لهذا البرنامج.

وفي خصوص اقتلاع الوكالة لأصول زيتون دون ترخيص في الغرض فإن الوكالة توجهت بمكتوب إلى المندوبية الجهوية للفلاحة بتونس بتاريخ 5 ديسمبر 2013 قصد إجراء اللازم في خصوص الترخيص لها في اقتلاع 100 شجرة لوز و80 شجرة زيتون لانجاز أشغال التهيئة بالعقار الكائن بسيدي حسين لبناء 810 مسكن التي تم إقرارها ضمن البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي والممولة في إطار اتفاقية تمويل بين الجمهورية التونسية ودولة قطر غير أنها لم تتلق الرد.

II- تنفيذ البرامج

أ- البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية

1- إعداد المشاريع

لجأت الوكالة في إطار توفر اعتمادات إضافية لبرنامج الإدماج إلى إبرام ملاحق لتوسعة بعض المشاريع نظرا لتواجد المقاولة على عين المكان ولمقبولية الأسعار الواردة بالصفقة الأصلية وذلك في حدود ما يسمح به قانون الصفقات العمومية. وقد تمت المصادقة على هذا التمشي من قبل مجلس إدارة الوكالة وسلطة الإشراف.

ولمتابعة التزامات أصحاب الصفقات فقد قامت الوكالة بإدراج عقوبات مالية ضمن كراسات الشروط عند تغيير الفريق الفني الذي تمت المشاركة به في طلب العروض وعلى أساسه تم إسناد الصفقة. أما في خصوص عدم توفير اليد العاملة اللازمة والمعدّات الضرورية فإن ذلك يؤثر بطريقة مباشرة على آجال الإنجاز التي تخضع إلى غرامات التأخير عند تجاوزها.

وفي ما يتعلق بضرورة التقيد بالمواصفات الوطنية عند ضبط الخاصيات الفنية للطلبات فإن الوكالة ستسعى لتفادي مثل هذه الحالات التي تعتبر استثنائية حيث تم الرجوع فيها إلى مواصفات عالمية.

كما أن الوكالة، وإن لم تعتمد القاعدة التي أرستها المذكرة الداخلية عدد 2009/18 التي نصت على تحليل العروض المالية باعتبار قيمة الملف السري وتقديرات إدارة الصفقات، فهذا مرده عدم توفر أثمان فردية لمشاريع مماثلة بتلك الجهة مضمنة بالمنظومة الإعلامية لذا اكتفت لجنة الفرز بالاستناد إلى معدل الملف السري وملف إدارة الدراسات الفنية.

2- متابعة المشاريع

إنّ اعتماد الوكالة لمصادقة مكتب المراقبة الفنية على أمثلة الإنجاز بالنسبة إلى صفقات انجاز التجهيزات الجماعية كان عملا بما جاء بمنشور وزير التجهيز المؤرخ في 11 ديسمبر 2009 الذي نص على عرض التصاميم على مصادقة المراقب الفني.

أمّا في ما يتعلق بالنقائص المسجلة على مستوى الأشغال المنجزة بحي كرش الغابة فتجدر الإشارة إلى أنه قد تم رفع كل التحفظات.

وفي خصوص طريقة مسك دفاتر الحضيرة فإنه يقع التركيز عند تعميرها على نوعية الأشغال المنجزة وحالة الطقس وبعض الأحداث التي يعتبرها رئيس المشروع مهمة ومن شأنها أن يكون لها تأثير في إحتساب آجال تنفيذ الصفقة.

ولتفادي النقائص التي تم تسجيلها أعدت الوكالة دليل إجراءات في إطار مهمة مساندة فنية لتحسين متابعة وإنجاز المشاريع اسمته "دليل للمكلفين بالدراسات ورؤساء المشاريع" وقد تم توزيع هذه الوثيقة على كافة الإطارات المعنية بذلك.

3- استلام المشاريع وختمها

بالنسبة لاستلام المشاريع وختمها لا تتمكن الوكالة في بعض الحالات من عرض بعض ملفات الأختام النهائية على أنظار لجنة الصفقات في الآجال القانونية لوجود اشكاليات في تجميع الوثائق الوجوبية المكونة للملفات ولتفادي مثل هذه النقائص تم اتخاذ جملة من

الإجراءات تهدف إلى إحكام انجاز ملفات الأختام النهائية في الآجال القانونية وقد تم تسجيل تقدم ملحوظ في عدد الملفات المصادق عليها خلال سنة 2016. ومن بين هذه الإجراءات إعداد " دليل للمكلفين بالدراسات ورؤساء المشاريع" المشار إليه أعلاه والذي يحتوى على جميع المهام الواجب القيام بها في مختلف مراحل انجاز المشروع ابتداءا من التشخيص والدراسات إلى غاية الشروع في الأشغال ومواكبتها وكذلك ختم الصفقات.

وفي ما يتعلق بملفات الأختام النهائية لمشاريع تونس الكبرى التي تم ذكرها بالتقرير فإن الوكالة التجأت إلى هذا التمشي بصفة استثنائية استجابة لتوصيات مراجعي حسابات الوكالة آنذاك المتمثلة في ضرورة غلق ملفات الأختام النهائية القديمة بما يمكن من المرور إلى الختم المحاسبي للمشاريع.

4- التنفيذ المالي للمشاريع

إنّ الوكالة قامت بإسناد تسبقات بنسبة 20 % من مبلغ الصفقة للمؤسسات الصغرى وفق التعريف المضمن بالفصل 117 ثالثا و19 مكرر من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 والمنقح بالأمر عدد 3505 لسنة 2008 المؤرخ في 21 نوفمبر 2008 الذي اقتصر على صنف الترخيص من 1 إلى 4 بالنسبة لصفقات البناء والأشغال العمومية. وعند صدور الأمر عدد 1039 لسنة 2014 الذي أضاف في الفصل 94 التعريف الجديد للمؤسسات الصغرى والمتوسطة والمتعلق برقم المعاملات وحجم الاستثمار أصبحت الوكالة تطالب بتوفير هذه الوثيقة حول رقم المعاملات السّنوي الأقصى للصفقات المعنية وفق ما تم التنصيص عليه صلب الأمر المذكور أعلاه.

أمّا في خصوص استغلال جزء من غرامة التأخير المتعلقة بصفقة أشغال قاعة رياضات فردية بدائرة الحرايرية فإن هذا المبلغ مكن من إنجاز سور خارجي لم يكن مدرجا بالصفقة قصد حماية القاعة ومحيطها ومن تغطية مصاريف ناجمة عن ارتفاع كميات بعض الفصول لأسباب فنية.

وفي ما يتعلق بالختم المالي والمحاسبي للمشاريع فإن الوكالة قامت بختم وفسخ 242 مشروعا من موازنتها المالية موزعة على مختلف البرامج الوطنية التي عهد إليها إنجازها منها 31 مشروعا بمبلغ جملي يقدر بـ12,4 مليون دينار تم فسخها سنة 2015 ولا تزال عملية الختم متواصلة للمشاريع المدرجة بالبرامج الوطنية الأخرى على غرار برنامج

الإحاطة في قسطيه الأصلي والإضافي وببرنامج الإدماج وذلك بالنسبة للمشاريع التي انتهت بها الأشغال.

ب- تحسين السكن

1- الإطار الترتيبي

إن احترام الآجال في تنفيذ التدخلات مقارنة بالبرمجة المنصوص عليها مرتبط أساسا بتقدم البحوث الاجتماعية التي هي من مهام اللجان المحلية وبالمعاينات الفنية الموكولة إلى الوكالة هذا ويتم تدعيم رئيس المشروع المكلف بعنصر تحسين السكن بفنيين من الإدارة المركزية عند قيامه بالمعاينات الفنية إضافة إلى مساعدة رؤساء المشاريع ومراقبي الحضائر المتواجدين بالجهة وذلك في إطار حسن استغلال الموارد البشرية وتسريع القيام بالمعاينات الضرورية في أحسن الظروف.

2- شروط الانتفاع

يتم تحديد قائمة المنتفعين من طرف اللجنة المحلية المحدثة للغرض بموجب قرار صادر عن والي الجهة يتضمن تركيبة اللجنة ومهامها وشروط الانتفاع بالمنحة. ويقتصر دور الوكالة على المعاينات الفنية للمساكن وتقدير قيمة الأشغال، أما الجوانب الاجتماعية والعقارية والاستحقاقية فهي من مشمولات مصالح الشؤون الاجتماعية والسلط المحلية ومكونات المجتمع المدني.

3- صرف المنح

يحال جدول المستفدين من المنح بقصد إعداد الصكوك إلى إدارة الصفقات طبقا للإجراءات المعمول بها في الوكالة حيث يكون مطابقا لجدول الإسناد الممضى من طرف أعضاء اللجنة المحلية للإسناد ويتولى التأشير عليه مدير الأشغال ورئيس المشروع المكلف بهذه المكونة. ونظرا لارتفاع عدد المنتفعين وعدد الأقساط فإن سعي مصالح الوكالة متواصل لإدخال التحسينات التي تمكن من حسن التصرف في هذه المكونة من بينها إحداث حساب"compte comptable" لكل منتفع وإدراج رقم بطاقة التعريف الوطنية على الصك لتفادي أي خلط بين الأسماء وكذلك لتسهيل عمليات المقاربة البنكية لاحقا.

أمّـا فـي خصـوص الصـكوك الملغـاة والمتعلقـة بتحسـين السـكن فـإن إدارة الماليـة والمحاسـبة تمسـك دفتـرا محينـا لهـذه الصـكوك ويـتم فسـخ جميـع الصـكوك المسـجلة بالـدفتر بصفة آلية من السجلات المحاسبية وقوائم المقاربة.

كما تتم مقاربة الحساب البريدي مع السجلات المحاسبية للوكالة طبقا للمعايير المتعارف عليها إلا أن عدد العمليات المسجلة في هذا الحساب بالإمكانيات المادية المحدودة لدى الوكالة (عدم توفر تطبيقة إعلامية لإعداد قوائم المقاربة البريدية) ووجود العديد من الأخطاء في كشوفات الحساب البريدي (رقم الصك، اسم المستفيد، مبلغ الصك) تسببت في بقاء العديد من الصكوك في وضعية انتظار. ولتفادي هذه النقائص قامت الوكالة سنة 2015 بتركيز منظومة لتسهيل إعداد قوائم المقاربة البريدية وقامت بمراسلة ديوان البريد التونسي مما مكن من تصفية كل الصكوك الموجودة في وضعية انتظار لسنة 2015 ويتواصل التنسيق مع ديوان البريد التونسي لتصفية الصكوك الموجودة في وضعية انتظار لسنة 2014 وما سبقها.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الوكالة قامت بإدراج رقم بطاقة التعريف الوطنية للمنتفع بمنحة تحسين السكن في الصك لتفادي مخاطر سحب الصكوك من قبل أشخاص آخرين مغايرين للمنتفعين الأصليين وذلك بسبب التشابه أو التطابق في الأسماء في بعض الحالات.

وستفضي هذه الإجراءات المتخذة حتما إلى معالجة جلّ النقائص المشار إليها ضمن التقرير التأليفي وإلى مزيد الارتقاء بأداء الوكالة عموما.

ردّ البنك التونسي للتضامن

تبعا لمكتوبكم والذي أحلتم علينا بمقتضاه نسخة من التقرير التأليفي بشأن وكالة التهذيب والتجديد العمراني : برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السّكنيّة لموافاتكم بردودنا بشأنه، أتشرّف بإعلامكم أنّ التقرير التأليفي المذكور لا يثير ملاحظات من جانبنا.