البرنامج الوطني لتهذيب الأحياء الشعبية

مثلت ظاهرة السكن الفوضوي أحد المشاغل الرئيسيّة للسّلط العموميّة في تونس منذ أكثر من نصف قرن. وقد تمّ السّعي إلى معالجة هذه الظاهرة بطرق متعدّدة ضمن سياسات سكنيّة وحضريّة واجتماعيّة مرّت بثلاث مراحل متعاقبة انطلقت بالتوجّه نحو إزالة الأحياء الفوضويّة لتعتمد في طور ثان تهذيب وتجهيز وإدماج هذه الأحياء ولتنتهي إلى محطّة ثالثة تستهدف تحسين ظروف العيش بهذه التجمّعات السكنيّة.

فبعد تبيّن لا واقعيّة السّعي إلى الإزالة الكليّة للأحياء الفوضويّة، تمّ وضع المشاريع الحضرية المندمجة للتعامل مع السكن الفوضوي من خلال التسوية العقارية والهيكلة العمرانية ومدّ الشبكات الأساسية وإقامة التجهيزات العمومية وكذلك عبر منح قروض بشروط ميسرة لتحسين المساكن وتوسيعها أو لبناء مساكن جديدة.

وللرفع من نجاعة هذه التدخلات تمّ بداية من سنة 1992 وضع برنامج جديد سُمّي "البرنامج الوطني لتهذيب الأحياء الشعبية" (فيما يلي البرنامج) يهدف إلى تحسين ظروف العيش والسكن بالأحياء الشعبية بالتركيز على العنصر الرئيسي المتمثّل في التجهيز بالشبكات والمرافق الأساسية كالماء الصالح للشراب والصرف الصحي والطرقات...

واتّسم هذا البرنامج بتكامله مع بقية البرامج الوطنية الأخرى الهادفة للنهوض بالأحياء الشعبية على غرار مشاريع المخططات الاستثمارية البلدية وبرنامج التنمية الحضرية والبرنامج الوطني لتطهير الأحياء الشعبية باعتبار ما يتيحه من رفع في حجم الاستثمارات وتوسيع لنطاق التدخّلات.

وبالنظر إلى النتائج التي ساهم البرنامج في تحقيقها على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والبيئي وإلى ارتفاع الحاجيات في ميدان تهذيب الأحياء السكنية وتجهيزها مرّ

هذا البرنامج منذ انطلاقه بأربعة أجيال[1] وبلغت كلفته المحيّنة في موفّى ماي 2010 ما قدره 248,719 م.د[2].

وتتولّى وزارة الداخلية والتنمية المحلية الإشراف على إعداد البرنامج وتنفيذه إذ تقوم أساسا بتحديد قائمة الأحياء التي سيشملها التهذيب بناء على اقتراحات البلديات المعنيّة وتفوّض بمقتضى اتفاقية إطارية مهمة تنفيذ البرنامج فنيّا وماليّا لوكالة التهذيب والتجديد العمراني (فيما يلي الوكالة) التي تمّ إحداثها لغاية توحيد آليات التدخل المتعلّقة بتهذيب الأحياء الشعبية. وتُؤمّن الدولة تمويل مشاريع البرنامج عن طريق صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية (فيما يلي الصندوق).

وقصد تقييم إدارة البرنامج والوقوف على مدى توفق مختلف الأطراف المتداخلة في تحقيق الأهداف المرسومة له، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمة رقابية مستندية وميدانية خصّت الفترة من 2002 إلى موفّى جوان 2010 وشملت المصالح المعنيّة بوزارة الداخلية والتنمية المحلية والوكالة والصندوق إضافة إلى معاينات ميدانية لعدد من الأحياء التي انتفعت بتدخلات البرنامج (35 حيا من الأجيال الأربعة). وقد بيّنت الأعمال المنجزة أنّ البرنامج شهد تعزيزا لتدخلاته خلال السنوات الأخيرة مكنّه إلى موفّى جوان 2010 من تهذيب 830 حيا. واتّضح أنّ بعض الجوانب من البرنامج مازالت في حاجة إلى مزيد الإحكام خاصّة في ما يتعلق بسبل إعداده وبتمويل المشاريع وتنفيذها والمحافظة على المكتسبات.

I - إعداد البرنامج

تنطلق مرحلة إعداد البرنامج بتشخيص حاجيات البلديات بعنوان التهذيب وتُفضي إلى تولي وزارة الداخلية والتنمية المحلية ضبط قائمة في الأحياء المزمع تهذيبها تُضمّن بوثيقة البرنامج وتنصّ على مختلف عناصر المشاريع وعلى كلفتها التقديرية وتوزيعها حسب أقساط سنوية للإنجاز. وتستوجب هذه المرحلة حرصا على حسن تشخيص المشاريع

---

[1] - غطت الفترات 1992-1996 و1997-2001 و2003-2006 و2007-2012.

[2] - الجيل الأول 47,300 م.د والجيل الثاني 69 م.د والجيل الثالث 87,783 م.د والجيل الرابع 44,636 م.د.

واتّباع منهجية تضمن الاختيار الأنسب وترتيب الأولويّات في ضوء مقترحات البلديات مع مراعاة الإمكانات المالية المتوفرة واعتماد معايير إدماج الأحياء بالبرنامج.

أ ـ تشخيص حاجيات التهذيب

تتجسّم مقترحات البلديات بعنوان الأحياء المزمع تهذيبها في شكل ملفات تشخيص أوّلي تتضمّن معطيات دقيقة بشأن هذه الأحياء على غرار مساحتها الجملية ومساحتها المعمّرة وعدد سكانها ومساكنها ومدى تواجدها داخل محيط مثال التهيئة العمرانية وعناصر التدخل المقترحة بها على غرار الطرقات والتنوير العمومي مع تحديد حجمها وكلفتها.

وقد تمّ خلال الفترة 2005-2008 تكليف مكاتب خاصّة بإنجاز دراسات شملت 212 بلدية بهدف جرد وتشخيص حاجيات الأحياء الكائنة بدوائرها الترابيّة للاستئناس بها عند إعداد برامج التهذيب والتهيئة. وقد تولّت هذه المكاتب المعيّنة من قبل الوكالة ضبط مقترحات التهذيب بالتنسيق مع المصالح البلدية وبالاعتماد على وضعية الأحياء وعلى معايير الإدماج بالبرنامج.

وتقتضي المعايير المعتمدة أن لا تقل نسبة المساحة المعمّرة للحي عن 80 % مقارنة بمساحته الجملية وأن تتجاوز الكثافة السكنية 25 مسكنا بالهكتار الواحد وأن يندرج الحي في مثال التهيئة العمرانية للبلدية وأن لا يثير إشكاليات عقارية تحول دون إنجاز مشروع التهذيب. إلاّ أنّه تمّ الوقوف على اختلافات عديدة بين مقترحات البلديات والنتائج التي أفضت إليها دراسات جرد الحاجيات حول الأحياء التي تستوجب التهذيب تمثلت خاصّة في اقتراح بعض البلديات أحياء لم تتطرق إليها الدّراسات (بلديات طبلبة وغار الدماء وقلعة سنان) أو أحياء لا تستجيب لمعايير الإدماج (بلديات بئر علي بن خليفة ومنزل جميل وتالة وطوزة) أو في تقديم البلديات معطيات مغايرة لتلك التي وردت بالدراسات بخصوص الأحياء المقترحة (بلديتا صفاقس وسيدي بورويس).

وقد كان من المفروض أن تمثّل الدراسات التي أُعدت بالتنسيق مع المصالح البلديّة مرجعا للبلديات ومنطلقا لها عند تقديم مقترحاتها بشأن الأحياء التي تستدعي التهذيب، لذا فإنّ

الأطراف المعنية مدعوة إلى العمل على تفادي مثل هذه التناقضات إذ أنّ غياب المعطيات الدقيقة حول الأحياء المقترحة لا يسمح بالتطبيق السليم لمعايير الإدماج ممّا قد يؤدّي إلى إقصاء أحياء من البرنامج وإلى إدماج أحياء أخرى به خلافا لما تقتضيه الخاصيات الحقيقية لهذه المناطق السكنيّة.

ب ـ المنهجية المعتمدة في برمجة التدخلات

يتمّ ضبط قائمة الأحياء المنتفعة بتدخلات البرنامج وفق منهجية تستند إلى إخضاع مقترحات البلديات لمعايير الإدماج المذكورة وإلى الأخذ في الاعتبار الاعتمادات الجملية المتوفرة للبرنامج وقدرة البلديات على توفير التمويل الذاتي الضروري لإنجاز المشاريع. غير أنّه تبيّن أنّ المقترحات البلديّة لا تلتزم أحيانا بمعايير الإدماج وأنّ ضبط قائمة المشاريع المدرجة بالبرنامج لا يتقيد دائما بالمنهجية المذكورة.

فقد اقترحت 253 بلدية[1] 743 حيا للتهذيب في إطار الجيل الثالث للبرنامج (2003-2006) تبيّن أنّ 382 حيا منها فقط تستجيب لمعايير الإدماج. واقترحت 259 بلدية 566 حيا للتهذيب بكلفة جملية قدرها 366,976 م.د في إطار الجيل الرابع من البرنامج الذي يمتدّ من 2007 إلى 2012 ولم تتوفر معطيات حول إخضاع هذه الأحياء لمعايير الإدماج ومدى استجابتها لهذه المعايير.

وتمّ إدراج مشاريع بالبرنامج رغم عدم اقتراحها من قبل البلديات أو عدم استجابتها لمعايير الإدماج. فعلى سبيل المثال، اقترحت بلدية رفراف إدراج "حي التحرير" ضمن قسط 2008 للجيل الرابع للبرنامج إلاّ أنّه تمّ إدراج "حي الترابة" بدلا عنه قبل أن يتبيّن أنّه لا يستجيب لمعايير الإدماج لكونه خارج مثال التهيئة العمرانية ممّا استوجب الرجوع إلى المقترح الأولي للبلدية. وقد أدّت هذه الوضعية إلى التأخير في إنجاز تهذيب "حيّ التحرير" حيث لم يتمّ الإذن بانطلاق أشغال تهذيبه إلاّ في 5 جوان 2009 ولم يتمّ استلامه الوقتي إلاّ بتاريخ 13 مارس 2010.

---

[1]- من مجموع 259 وهو عدد البلديات في سنة 2002.

وقد تولّت وزارة الداخلية والتنمية المحلية إدراج أحياء بالبرنامج لا تستجيب لمعايير الإدماج حسب الملف المعدّ من قبل البلديات وحسب ما أكّدته دراسة جرد الحاجيات أو ملفّ التشخيص المعدّ من قبل رئيس المشروع للوكالة على غرار "حي الشرف" بالحمامات الذي تمّ إدراجه ضمن قسط 2011 وذلك إضافة إلى 37 حيا لم يتمّ إخضاعها للمعايير المذكورة.

وأوضحت الوكالة أنّ "ضبط القوائم النهائية للأحياء المعنية بالتدخل يرجع إلى مصالح الإدارة العامة للجماعات المحلية" وأنّه عند إعداد الجيل الرابع تمّ رفع مقترحات البلديات إلى هذه الإدارة العامة "وتمّت برمجة 37 حيا اعتبرت ذات أولوية لا تخضع لمقاييس الإدماج المعتمدة".

ومن شأن الالتزام بالمنهجية المعتمدة وبتطبيق معايير الإدماج بالبرنامج أن يمكّن من حسن توظيف الاعتمادات المخصصة للبرنامج بتوجيهها نحو أحياء ذات كثافة سكنية ونسبة تعمير دنيا بما يضمن انتفاع أكبر عدد ممكن من المساكن والسكان بتدخلات البرنامج وتفادي الإشكاليات العقارية لما لها من أثر سلبي على سير المشاريع.

من جهة أخرى، أسفر تقييم البرنامج خلال الفترة 2002-2004 عن توصية بمراجعة بعض الجوانب المتعلقة بتصوّر البرنامج وإعداده. وقد تمّ التأكيد أساسا على ضرورة إعادة النّظر في اختيار منطقة التدخل بالنسبة إلى كلّ مشروع لتكون وحدة عمرانية متكاملة تضمن وظيفيته وتحقّق أهدافه وحتى لا تمثل منطقة التدخل أجزاء منفردة للحي دون خصائص عمرانية يمكن أن ينجرّ عنها انتشار نواتات فوضوية أخرى على أطرافها. إلاّ أنّه تمّ الوقوف عند الزيارات الميدانية التي قام بها فريق الرقابة على انتشار بعض النواتات غير المجهزة على مستوى أطراف حوالي 30 % من الأحياء التي تمت معاينتها[1].

II- تمويل البرنامج في جيليه الثالث والرابع

[1]- حي النجاة وحي شواط ببلدية الجديدة وحي بوحامد بمنطقة سيدي حسين وحي الهداية 1 بالجديدة الذي شهد بناء مساكن جديدة بدون رخص (4) كما شهد حي الفاتح بسكرة وحي المشتل بدوار هيشر تواصل البناء الفوضوي بعد تدخل مشروع التهذيب.

تتمثّل الخطة التمويلية لمشاريع البرنامج في منحة بنسبة 70 % من قيمة المشروع تسندها الدولة وتصرف من قبل الصندوق ويتمّ تمويل الباقي بنسبة 15 % عن طريق البلدية في شكل تمويل ذاتي وبنسبة 15 % بواسطة قرض يسنده لها الصندوق وذلك بالنسبة إلى البلديات ذات الخطة التمويلية العادية. أمّا البلديات ذات الخطة التمويلية المدعومة جزئيا فإنّه يمكن لها أن توفّر تمويلا ذاتيّا في حدود 10 % وأن تحصل على قرض يمثّل 20 % من قيمة المشروع. وتنتفع البلديات ذات الخطة التمويلية المدعومة كليا بمنحة تغطي تمويل كامل المشروع.

ولتوفير منحة الدولة لتمويل الجيلين الثالث والرابع من البرنامج، أبرمت الدولة التونسية اتفاقيتي تمويل مع الوكالة الفرنسية للتنمية تتولى هذه الأخيرة بمقتضاهما توفير على التوالي 40 مليون أورو و50 مليون أورو بشروط ميسّرة نسبيا[2].

وأبرزت الرّقابة تأخيرا في إمضاء اتفاقيتي التمويل مع الوكالة الفرنسية للتنمية وفي الحصول على الموافقة المبدئية والمصادقة النهائية على التمويل من قبل الصندوق وكشفت عن تراكم الديون المتخلّدة بذمة البلديات بعنوان التمويل الذاتي لفائدة الوكالة فضلا عن عدم استغلال كلّ المتوفرات المالية المنصوص عليها بالاتفاقيتين.

فقد تبيّن أنّه لم يتمّ إبرام الاتفاقيّة الأولى إلاّ بتاريخ 4 ديسمبر 2003 وأنّه لم يقع إمضاء الثانية إلاّ في 29 أفريل 2008 ممّا لم يساعد على انطلاق أشغال المشاريع المدرجة بالسنتين الأوليين للجيلين في الإبان.

كما تبيّن أنّ معدّل نسبة المشاريع المبرمجة بالجيل الثالث والحاصلة على المصادقة النهائية على التمويل من قبل الصّندوق خلال السنة التي يفترض أن يتمّ خلالها الإنجاز لم يتجاوز 36,6 %. ولم يتحصل أيّ من المشاريع ذات الأولوية المبرمجة ضمن قسط 2007 من الجيل الرابع للبرنامج على الموافقة المبدئية على التمويل قبل نهاية هذه السنة. كما لم تتحصل

---

[2]- نسبة فائدة بلغت على التوالي 2.5 % "وتيبور-1%" ومدّة إمهال تجاوزت 5 سنوات.

سوى 3 مشاريع من جملة 31 مشروعا مبرمجا لقسط 2008 على المصادقة النهائية قبل نهاية هذه السنة.

ويعزى ذلك حسب الوكالة خاصّة إلى "التأخير في تسخير التمويلات وإلى التأخير الذي يمكن أن يحصل تبعا لإعادة طلب العروض للدراسات وعدم إيفاء بعض مكاتب الدراسات بتعهداتها".

ونصّت الاتفاقية الإطار للجيل الرابع للبرنامج والمذكرة العامّة عدد 43 للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص[1] حول التنفيذ المالي للبرنامج على تحويل المبالغ لفائدة الوكالة بعنوان التمويل الذاتي للبلدية في أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ اتصال البلدية بآخر إعلام بتحويل المنحة والقرض. إلاّ أنّ البلديات لم تلتزم دائما بهذه الآجال حيث بلغ معدّل مدّة الخلاص 265 يوما بعنوان الجيل الثالث من البرنامج و101 أيّام بعنوان الجيل الرابع ممّا أفضى إلى تخلّد ديون بذمة بعض البلديات بلغت قيمتها إلى غاية 11 جوان 2010 على التوالي 474,746 أ.د و298,067 أ.د.

من جهة أخرى، اشتملت اتفاقيات التمويل المبرمة مع الوكالة الفرنسية للتنمية على مكوّنة ترمي إلى النهوض بالبرنامج وذلك خاصّة من خلال تقييم نتائجه والتعريف به وتحيينه إضافة إلى القيام بجرد حاجيات الأحياء الشعبية من التهذيب والتهيئة. وقد تمّ خلال الفترة 2002 - 2004 إنجاز تقييم لاحق للبرنامج ككلّ ولعيّنة من مشاريع الجيل الأول منه بكلفة بلغت 140,054 أ.د، إلاّ أنّه لم يتمّ القيام بتقييم لاحق لعينة من مشاريع الجيلين الثاني والثالث للبرنامج للوقوف على نتائجهما وتحديد تأثيراتهما رغم توفر الاعتمادات لذلك في إطار اتفاقيات التمويل. وقد أرجعت الوكالة ذلك "إلى عدم توفير التمويل الخاص بالأداء على القيمة المضافة باعتبار أن التمويلات المدرجة باتفاقية القرض المبرمة مع الوكالة الفرنسية للتنمية لا تموّل أيّ نوع من الأداءات".

---

[1]- المؤرخة في 21 أفريل 2008.

واقتصرت دراسات جرد حاجيات التهذيب والتهيئة على ضبط حاجيات 212 بلدية من جملة 264 بلدية[1]. وكان مبرمجا أن يتمّ تحديد حاجيات بقية البلديات في إطار تمويل الجيل الثالث للبرنامج[2] وتحيين نتائج هذا الجرد في إطار اتفاقية تمويل الجيل الرابع. غير أنّه لم يتمّ إلى غاية موفّى جوان 2010 القيام بهذا التحيين رغم أهميته خاصة أنّه يهدف إلى إقامة بنك للمعلومات يسمح باستغلال نتائج الجرد في عمليات تحديد حاجيات الأحياء من التهذيب والتهيئة. ويظلّ ذلك مرتبطا حسب الوكالة "بضبط برامج جديدة في مجال تهذيب الأحياء الشعبية من قبل وزارة الداخلية والتنمية المحلية خاصّة وأنّه إلى غاية موفى سبتمبر 2010 لم يتم تشريك الوكالة في إعداد برامج جديدة حتى يتسنى لها الشروع في تحيين هذه الدراسات".

وتجدر الإشارة إلى أنّ اتفاقية الهبة المبرمة بتاريخ 29 أفريل 2008 مع الوكالة الفرنسية للتنمية خصّصت 100 أ.د لتمويل عمليات تهدف إلى التعريف بالبرنامج (أفلام وثائقية-كتيبات- لافتات). غير أنّه لم يتمّ إلى موفى جوان 2010 إنجاز سوى بعض اللوحات الإشهارية للتعريف ببرامج الوكالة بمبلغ 10 أ.د.

على صعيد آخر، اتّضح أنّ محدودية الاعتمادات التي يتمّ رصدها للبرنامج مقارنة بحاجيات التهذيب للأحياء المبرمجة تحول أحيانا دون تغطية كلّ أجزاء هذه الأحياء. من ذلك أنّ تدخل البرنامج لم يشمل جميع الأنهج بحي الهادي شاكر ببنان وحي النجاح بمنزل بورقيبة إذ تستدعي الوضعيّة المتشعبّة للبعض منها تظافر الجهود لإيجاد الحل الأمثل للمشاكل الفنية التي تعاني منها. كما يذكر على سبيل المثال زنقة أغادير بحي "التضامن 1" التي تشكو صعوبة تصريف مياه الأمطار وأحد أنهج حي المشتل بدوار هيشر الذي لم يتمّ ربطه بشبكة الماء الصالح للشراب ونهج تمغزة بحي دار فضال بسكرة الذي تعبره أنابيب غاز راجعة لشركة النقل عبر الأنابيب.

III - تنفيذ مكوّنات البرنامج في جيليه الثالث والرابع

---

[1]- مراحل تقديم الجرد لمختلف البلديات بتاريخ 5 نوفمبر 2008 .

[2]- وثيقة تقديم البرنامج الوطني لتأهيل الأحياء السكنية (الجيل الرابع).

تقوم الوكالة طبقا للاتفاقية الإطارية التي تربطها بكلّ من وزارة الداخلية والتنمية المحلية والصندوق بإعداد ملفات تشخيص البرنامج وبإنجاز الدراسات عن طريق مكاتب مختصة، وتتولّى بالاشتراك مع البلدية وبالتشاور مع الشركات المتعهدّة بالشبكات إنجاز برنامج التدخل وإصدار طلبات العروض واختيار المقاولات وإبرام الصفقات وذلك فضلا عن مراقبة الأشغال وتسلم المنشآت والسهر على حسن إنجازها في الآجال المحدّدة والتأكّد من مطابقتها للمشروع.

وسمحت الأعمال الرقابية بالوقوف على التحسّن الذي شهدته طرق التصرّف في البرنامج عبر أجياله الأربعة، إلاّ أنّها أبرزت في الآن نفسه أنّ إعداد الدراسات وتنفيذ الأشغال ومتابعتها في حاجة إلى مزيد الإحكام. كما كشفت الرقابة عن نقائص تتّصل بالتقيد بالبرمجة والمحافظة على المكتسبات.

أ ـ إعداد الدراسات

ينصّ دليل الإجراءات الخاصّ بالوكالة على أن يتولّى رؤساء المشاريع إعداد ملفات التشخيص الأولي بعنوان المشاريع المدرجة ضمن البرنامج قصد تحديد منطقة التدخل ومختلف عناصر المشاريع. وتحال هذه الملفات عبر إدارة التنمية وتشخيص المشاريع بالوكالة إلى إدارة الدراسات قصد الانطلاق في إعداد الدراسة الفنية. وقد لوحظ خلال السنوات من 2007 إلى 2009 تأخير في إحالة بعض الملفات من قبل رؤساء المشاريع إلى إدارة التنمية وتشخيص المشاريع تجاوز أحيانا 730 يوما. وقد شهدت الفترة المذكورة إحالة 104 ملفات بصفة متأخرة من مجموع 163 ملفا. وأرجعت الوكالة هذه الوضعية إلى عدّة أسباب "كغياب المعطيات الفنية والأمثلة البيانية المحينة وعدم التزام البلدية بمواعيد الجلسات والزيارات الميدانية لتشخيص المشاريع" وتعهدت "بتحسيس رؤساء المشاريع بضرورة تفادي مثل هذا التأخير".

وسجّلت الدراسات تأخيرا في الإنجاز بلغ أحيانا 212 يوما مرده حسب الوكالة إسناد عدد كبير من الدراسات إلى مكتب واحد والمستوى الفني الضعيف لبعض المكاتب والمدة

التي تستغرقها مصادقة الشركة التونسية للكهرباء والغاز عند وجود عنصر التنوير العمومي بالمشروع.

من جهة أخرى لا يتم إعداد كراسات الشروط الخاصّة بالأشغال والتي تُعتمد في القيام بطلب العروض بالدقة المطلوبة حيث لا يتم إدراج فصول تتبين ضرورتها لاحقا عند الإنجاز ممّا يتطلب أحيانا إبرام ملحق للغرض. ويذكر في هذا السياق مشروع تهذيب حي الخرايفية ببلدية روّاد بعنوان الجيل الرابع حيث تبين أثناء إنجاز أشغال تعبيد الطرقات أنّه تمّ السّهو عن فصلين هامين من حيث انعكاسهما على وظيفية المشروع يتعلقان برفع مستوى "بالوعات الربط وبالوعات الاستقبال" مما تطلب إبرام ملحق للغرض بما قدره 3.450 دينارا.

ورغم محدودية تأثير التغييرات التي يتمّ إدخالها عند إنجاز المشروع على قيمة الصفقة فإن الوكالة مدعوة إلى مزيد العناية بمرحلة إعداد الدراسات وكراسات الشروط لتجنب التأخير في انطلاق أشغال التهذيب.

ب ـ تنفيذ الأشغال ومتابعتها

تولّت الوكالة إلى غاية موفّى ماي 2010 إنجاز 253 مشروعا من مجموع 259 مشروعا بعنوان الجيل الثالث للبرنامج و117 مشروعا من مجموع 148 مشروعا مبرمجة للفترة 2007-2009 بعنوان الجيل الرابع للبرنامج. وقد شابت إنجاز هذه المشاريع إخلالات تعلّقت أساسا بعدم احترام الآجال التعاقدية للإنجاز وبنقص في التنسيق مع المتدخلين في الشبكات العمومية وبعدم التقيد بالبرمجة.

1 ـ التقيد بالآجال

شهد البرنامج في سنة 2009 تحسّنا في مستوى تنفيذ أشغال التهذيب حيث بلغت نسبة ما أنجز منها في الآجال التعاقدية 65 % مقابل حوالي 32 % خلال سنة 2008. ويعود التأخير المسجّل بالأساس إلى عدم إيفاء المقاولات بتعهداتها أو فسخ الصفقات أو توقيف الأشغال على إثر تدخل المستلزمين العموميين.

ورغم المجهودات المبذولة من قبل الوكالة بخصوص متابعة التزام المقاولين ببنود الصفقات إلاّ أنّ البعض من هؤلاء لا يتولّون توفير المعدّات والإطار الفني الضروري أثناء تنفيذ الأشغال مما أدّى إلى حصول تأخير في الإنجاز بلغ أقصاه 15 شهرا. وانجرّ عن عدم التزام بعض المقاولات بتعهداتها إلى فسخ الصفقات وإعادة الإعلان عن طلب العروض ممّا أفضى إلى تأخير في الأشغال بلغ أقصاه حوالي ثلاث سنوات مقارنة بالآجال التعاقدية الأولية. وأفادت الوكالة بأنّها ستعمل "على اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة ضد المقاولات التي لا تفي بتعهداتها في الآجال المحددة لتفادي التأخير الذي ينجرّ عن ذلك".

2- التنسيق بين مختلف المتدخلين

تتدخّل في عملية تنفيذ مشاريع تهذيب الأحياء الشعبية عديد الأطراف على غرار البلديات والمؤسّسات المعنيّة بالشبكات العمومية ممّا يتطلب تنسيق التدخلات منذ مرحلة إعداد البرنامج ضمانا لحسن سير المشاريع وتفاديا للتأخير في إنجازها. غير أنّ التنسيق القائم اتّسم بالمحدوديّة وبعدم الأخذ في الاعتبار روزنامة تدخل بعض المستلزمين العموميين عند إعداد البرمجة السنوية لعدد من مشاريع التهذيب.

فقد تمّ إدراج عديد الأحياء بالبرنامج دون مراعاة روزنامة تدخل الديوان الوطني للتطهير على غرار 3 أحياء تمت برمجتها بقسط سنة 2005 للجيل الثالث في حين أن تدخل الديوان كان مبرمجا للفترة 2006-2007 ممّا جعل انطلاق الأشغال بهذه الأحياء يتأجّل إلى الثلاثية الأولى من سنة 2008. وكان الشأن كذلك بالنسبة إلى 3 أحياء مبرمجة لسنة 2007 تمّ إنجازها في 2009 واستلامها الوقتي في سنة 2010 في حين أنّ تدخل الديوان الوطني للتطهير كان مبرمجا لسنة 2011. كما تمّ إدراج 7 أحياء بقسط سنة 2009 في حين أنّ الديوان المذكور برمج تدخّله للفترة 2009-2013 مما أدّى إلى التأخير في تنفيذ البرنامج حيث أن الأشغال بهذه الأحياء لم تنطلق إلى موفّى ماي 2010.

من جهة أخرى، لم يتم القيام بالتنسيق اللازم بين الهياكل المكلفة ببرمجة الأحياء والشركة التونسية للكهرباء والغاز خلال مرحلة إعداد البرنامج واختيار الأحياء ضمن الجيلين الثالث والرابع منه مما أدّى إلى إيقاف الأشغال ببعض الأحياء ذات الأولوية مثل

برج التركي بأريانة وحي جبّاس بالتضامن المنيهلة المبرمجين لسنة 2007 وإلى تأخير ناهز ثلاث سنوات في انطلاق مشاريع أخرى بأحياء الفاتح والزوايدية بسكرة والبرارجة برواد بسبب انتظار تدخل الشركة.

وشهدت بعض المشاريع تزامن تدخل بعض المستلزمين بنفس الحي نتج عنه تأخير في الإنجاز بلغ في إحدى الحالات سنة كاملة جراء عدم إنجاز أشغال التطهير من قبل الديوان الوطني للتطهير. وتمّ إيقاف أشغال تهذيب أحد الأحياء عدّة مرات في انتظار قيام كل من الديوان المذكور وشركة اتصالات تونس والشركة التونسية للكهرباء والغاز بالمهام الموكولة إليها ممّا أدّى إلى تأخير في الإنجاز قدّر بحوالي ثلاث سنوات.

وقد أرجعت الوكالة هذه الوضعية إلى تواجد إشكاليات مالية أو فنية أو عقارية وأفادت بأنّه "سيتم عند عملية تشخيص مشاريع سنة 2011 إعداد جدول بياني يضمّ كل المشاريع ويضبط تواريخ بداية ونهاية الأشغال الراجعة بالنظر للوكالة وكذلك بالنسبة إلى الأشغال الراجعة بالنظر إلى بقية المستلزمين حتى يتم تفادي أي تأخير عند الإنجاز أو إعداد الدراسات".

وتُدعى الوكالة والبلديات إلى الحرص على مزيد التنسيق بين مختلف المتدخلين العموميين لتلافي إيقاف الأشغال أو تعطيل انطلاقها.

3 ـ متابعة تنفيذ أشغال التهذيب

رغم تعدّد المشاريع التي تمّ تكليف الوكالة بإنجازها من ناحية والتوصية التي خلُص إليها تقييم البرنامج للفترة 2002-2004 والداعية إلى تدعيم رؤساء المشاريع ومراقبي الحضائر لضمان حسن تنفيذ المشاريع فقد تبين أنّ عدد مراقبي الحضائر المتعاقدين مع الوكالة لم يتجاوز مع نهاية فترة المخطط العاشر للتنمية 10 متعاقدين في حين ضُبطت الحاجيات في حدود 25 متعاقدا ضمن برنامج عمل الوكالة للفترة المعنية. وقد تمّ إلى غاية 28 جوان 2010 انتداب 14 مراقب حضيرة متعاقدا بعنوان سنتي 2009 و2010 منهم اثنان تمّ تعيينهما بإدارتي الدراسات والصفقات.

من جهة أخرى، ظلّت بعض مصالح الوكالة المختصة في تدعيم منظومة متابعة تنفيذ المشاريع شاغرة منذ سنة 2008 على غرار وحدة التدقيق الداخلي الفني. كما لم يتمّ إلى غاية موفّى جوان 2010 إحداث وحدة متابعة ومراقبة الأشغال متفرّعة عن إدارة الأشغال رغم التنصيص عليها بدليل الإجراءات الخاص بالوكـالة. وقد تعهّدت هذه الأخيرة بالعمل على تدعيم هذه الهيـاكل خلال سنة 2011.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوكالة تولّت بتاريخ 20 أكتوبر 2002 إبرام صفقة خاصة لتركيز تطبيقة للتصرف في المشاريع قصد تسهيل متابعة إنجازها. وقد تمّ الاستلام الوقتي بشأنها منذ 05 فيفري 2007 غير أنّه نظرا إلى عدم مطابقة الوظائف التي توفرها المنظومة لحاجيات مستعمليها وإلى ضرورة إدخال بعض التعديلات عليها[1]، فإنّه لم يتمّ إلى غاية موفّى جوان 2010 الاستلام النهائي للمنظومة.

ج ـ التقيد بالبرمجة

تمّ حسب وثيقة الجيل الثالث للبرنامج المصادق عليها في 28 ماي 2003 برمجة تهذيب 248 حيا تتوزع على 222 بلدية للفترة 2003-2007. وقد تمّ خلال مرحلة الإنجاز إضافة 11 حيا ليرتفع بذلك عدد الأحياء المبرمجة بالجيل الثالث إلى 259 حيا انتفعت بها 223 بلدية وذلك بفضل بقايا اعتمادات اتفاقية القرض الخاصة بتمويل هذا الجيل والمتأتية خاصة من ارتفاع قيمة الأورو على حساب الدينار. وحسب وثيقة الجيل الرابع للبرنامج المؤرّخة في 6 جويلية 2007[2] تمّت برمجة 226 حيا تتوزع على 189 بلدية[3]. وقد شهد عدد الأحياء المبرمجة لسنتي 2008 و2009 زيادة على التوالي بثلاثة أحياء وخمسة أحياء نتيجة تقديم إنجاز أحياء إلى سنة 2008 وإرجاء أحياء أخرى إلى سنة 2009 بطلب من البلديات.

---

[1]- مكتوبا الوكالة بتاريخ 29-04-2010 وبتاريخ 20-06-2010.

[2]- تجدر الإشارة إلى أنّ المصادقة على الوثيقة المتضمنة للقائمة النهائية للأحياء المدرجة بالبرنامج لم تتم إلاّ في 20 فيفري 2008.

[3]- حسب وثيقة البرنامج المؤرخة في 6 جويلية 2007.

وقد اتسم إنجاز مشاريع هذين الجيلين بعدم التقيد بالبرمجة السنوية حيث تراوحت نسبة الإنجاز[4] بعنوان الجيل الثالث للبرنامج خلال الفترة 2003-2007 بين 3,57 % سنة 2003 و75,6 % سنة 2006 وبلغ معدل نسبة التقيد بالبرمجة السنوية للجيل الثالث 26,7 %. وتبعا لذلك شهد تنفيذ مشاريع هذا الجيل تأخيرا حيث أنّه إلى غاية موفّى ماي 2010 مازالت الأشغال متواصلة بستة مشاريع. وأرجعت الوكالة ذلك خاصّة إلى التأخير في إمضاء الاتفاقية الإطاريّة التي تربطها بوزارة الداخلية والتنمية المحلية ممّا لم يمكن من إعداد الدراسات وإنجاز الأشغال طبقا للروزنامة المحددة أو إلى أسباب أخرى كعدم إيفاء المقاولات بتعهداتها أو انتظار تدخل الديوان الوطني للتطهير أو الشركة التونسية للكهرباء والغاز.

ورغم برمجة انطلاق أشغال الجيل الرابع لسنة 2007 بالنسبة إلى الأحياء ذات الأولوية فإنّه لم يتمّ الشروع في تهذيب هذه الأحياء إلاّ في سنة 2009 في حين لم تتجاوز نسبة التقيد بالبرمجة السنوية 47 %. أمّا نسبة الإنجاز فقد بلغت 60 % في موفّى ماي 2010.

ولئن تعتبر إنجازات البرنامج مرضية في مجملها من الناحية الكمية إذ تمّت إضافة عديد المشاريع للبرمجة الأصلية، فإنّ تحقيق هذه الإنجازات لم يتمّ وفق الروزنامة المحددة ولا يعكس نسقا متوازنا بين مختلف سنوات التنفيذ مما يتطلّب مزيد الحرص على الالتزام بالبرمجة السنوية للمشاريع.

هـ ـ صيانة المشاريع ودعم المكتسبات

بيّنت المعاينات الميدانية لعدد من الأحياء الشعبية التي تنتمي للأجيال الأولى للبرنامج غيابا شبه كلي لأعمال الصيانة. وقد فسّرت بلديات هذا القصور في أداء وظائفها في هذا المجال بضعف الموارد المخصصة للصّيانة مقارنة بالحاجيات الحقيقية للأحياء. ورغم الحداثة النسبية لتدخل البرنامج ببعض الأحياء فإنّ الوضع يستوجب القيام بأعمال

[4]- قيمة الاستثمارات المنجزة منذ بداية البرنامج وإلى غاية السنة المعنية مقارنة بالاستثمارات المبرمجة لنفس الفترة.

الصيانة الضرورية بصفة مستعجلة[1] خاصة بالنسبة إلى الأحياء التي تمّ تهذيبها باعتماد طبقة أو طبقتين إسفلتيتين. وتدعو هذه الوضعية الأطراف المتدخلة في البرنامج إلى العمل على إيجاد آلية تكفل تأمين الصيانة اللازمة للمشاريع والمحافظة على ديمومتها.

ويُعدّ انتفاع الأحياء بمكوّنة صرف مياه الأمطار من العوامل الرئيسية التي تساهم في المحافظة على البنية الأساسية بها. وبينت المعاينات غياب هذه المكونة أو عدم القيام بالصيانة اللازمة لها ببعض الأحياء ممّا أدّى إلى تدهور حالة الطرقات بها وذلك على غرار حي الهادي شاكر ببنان وحي "حواص 2" بالحرايرية.

من ناحية أخرى، ساهم تواتر تدخل المستلزمين العموميين لتوسيع الشبكات وتعزيزها أو لمعالجة مشاكل طارئة وعدم التزامهم بإصلاح البنية الأساسية بالجودة المطلوبة في تدهور حالتها بالأحياء التي شملها التهذيب. وقد تمّ الوقوف على حالات مشابهة بحوالي ربع الأحياء التي تمت معاينتها[2].

ولتدعيم مكتسبات البرنامج نصت اتفاقية تمويل الجيل الرابع على ضرورة التنسيق مع الوزارتين المكلفتين بالثقافة والشباب والرياضة لبرمجة تجهيز الأحياء المنتفعة بالبرنامج بالتجهيزات الجماعية. إلاّ أنّه لم يتبين إلى غاية موفّى جوان 2010 تجسيد هذا التوجه على مستوى المشاريع التي تمّ إنجازها أو برمجتها. وقد بيّنت المعاينات الميدانية لأحياء استفادت من البرنامج تحوّل بعض المساحات الخضراء إلى مصبات للفضلات (حي حواص بالحرارية- حي الشواط بالجديدة - حي النجاح 2 بمنزل بورقيبة).

ورغم موافقة الوكالة الفرنسية للتنمية على أن يتمّ في إطار الجيل الرابع من البرنامج تمويل تهيئة فضاءات وحدائق عمومية ومساحات خضراء بعدد من الأحياء

---

[1]- على غرار حي دار فضال ببلدية سكرة الذي انتهت أشغال تهذيبه في 2005 وحي التضامن 2 وأحياء حواص والنوابلية و السلطانية بالحرايرية وحي الانطلاقة ببرج العامري وحي الشواط وحي النجاة بالجديدة التي يعود تهذيبها إلى الجيل الثاني.

[2]– حي واحد إثر تدخل "اتصالات تونس" و3 أحياء بمناسبة تدخل الشركة التونسية للكهرباء والغاز وحيان إثر تدخل الشركة الوطنية للاستغلال وتوزيع المياه وحيان بالنسبة إلى تدخل الديوان الوطني للتطهير.

النموذجية تتولى الوكالة تحديدها[1]، فإنّه لم يتبيّن إنجاز أو برمجة هذه المكوّنات. ويظل ذلك حسب الوكالة "رهين موافقة البلديات المعنية وتوفير العقارات وتسخير التمويلات اللازمة لذلك".

*

* *

ساهم البرنامج منذ إحداثه في تحسين ظروف العيش والسكن بالأحياء الشعبية التي شملها التدخل. غير أنّ الحاجيات في مجال التهذيب تبقى كبيرة ومُكلفة حيث أنّها تفوق حسب الوكالة 200 حي تتوزع على 108 بلديات بكلفة تقدّر بحوالي 466 م.د.

وللحدّ من تفاقم ظاهرة البناء الفوضوي ومن تزايد حاجيات التهذيب فإنّ الأمر يتطلب إرساء سياسة عمرانية شاملة تجمع بين جانب إدماج النسيج الموجود وتجهيزه وجانب وقائي دائم وملازم للأول يعتمد تهيئة الأراضي المحاذية لمناطق التدخل. ويتمّ ذلك عبر ممارسة البلديات للصلاحيات الموكولة إليها لفرض احترام التراتيب البلدية وعبر توفير مقاسم اجتماعية بما يسمح بمجابهة التوسّع العمراني غير المندمج. وفي هذا الإطار وللوقوف على نتائج المشروع النموذجي "حي المطار" الذي يهدف أساسا إلى تعميم تجربة المشاريع التي تعتمد على مبدأ الشراكة بين الجماعات المحلية ومالكي الأراضي وعلى مساهمة الأجوار طبقا للفصلين 36 و39 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير من أجل خلق آليات جديدة لتوفير الأراضي المهيأة فإنّه يتعين القيام بالتقييم المبرمج للغرض منذ سنة 2007. كما يستدعي الأمر إقرار إطار قانوني للتدخل لتهيئة الأراضي البيضاء للحدّ من البناء العشوائي وفق ما نصّت عليه اتفاقية تمويل الجيل الرابع للبرنامج.

---

[1]- تقرير المهمة التي قام بها فريق من الوكالة الفرنسية للتنمية بين 10 و14 سبتمبر 2007 لتحديد نطاق اتفاقية تمويل الجيل الرابع.

ولتفادي التأخير في إنجاز المشاريع فإنّ مختلف الأطراف المعنية مدعوة إلى مزيد إحكام إعداد البرنامج وتنفيذه خاصة من خلال الحرص على تدعيم التنسيق بين مختلف المتدخلين العموميين لتلافي إيقاف الأشغال أو تعطيلها بالأحياء المدرجة بالبرنامج.

ونظرا إلى التأثيرات الإيجابية للبرنامج يتعين مزيد دعمه ومتابعة نتائجه وتقييم مكتسباته والمحافظة عليها وذلك فضلا عن إحكام استغلال الاعتمادات المتوفرة للتعريف بإنجازات البرنامج قصد مزيد حثّ الممولين على توفير التمويلات الضرورية لهذا الصنف من البرامج وتوسيع قاعدة تدخلاته.

ومن شأن حصول الوكالة في شهر أكتوبر 2010 على شهادتي المطابقة للمواصفات البيئية العالمية الجودة "iso 14001" صيغة 2004 والجودة " iso 9001" صيغة 2008 بالنسبة إلى جميع المشاريع التي أوكلت إليها مهمة تنفيذها أن يساهم في تحسين أدائها والنهوض بمختلف البرامج التي تسهر على تنفيذها ومتابعتها على غرار البرنامج الوطني لتهذيب الأحياء الشعبية.

ردّ وزارة الداخلية والتنمية المحلية

أتشرّف بإعلامكم أنّ التقرير لا يثير ملاحظات من جانبنا.

ردّ وكالة التّهذيب والتّجديد العمراني

بعد اطّلاعنا على ما جاء بالتّقرير التأليفي للمهمّة الرّقابية المنجزة حول "البرنامج الوطني لتهذيب الأحياء الشعبية" نفيدكم بما يلي:

ـ حول إعداد البرنامج

تقترح الوكالة على مستوى إعداد البرنامج واقتراح الأحياء التي تستوجب التّهيئة والتّهذيب القيام بعملية تحيين لدراسات جرد الحاجيات وحثّ البلديات على اعتمادها كمرجع لتقديم مقترحاتها عند إعداد البرامج الوطنية المستقبلية . ويقترح تكليف الوكالة بإعداد وتحيين هذه الدّراسات من قبل الإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية في أحسن الآجال لتكون جاهزة قبل إعداد البرامج .

كما يقترح تطوير برنامج التّدخل ليشمل إضافة إلى البنية الأساسية تحسين السّكن وإنجاز بعض التّجهيزات الاجتماعية والاقتصادية كلما توفّرت قابلية الإنجاز. من ذلك توفير العقار ورصد التّمويلات اللازمة من قبل صاحب المشروع على غرار ما تمّ في إطار برنامج الإحاطة بالأحياء الشّعبية بالمدن الكبرى وبرنامج التنمية الحضرية المندمجة وهو ما من شأنه أن يمكّن من الاستجابة للتّوصية التي تضمّنها التّقييم المنجز للبرنامج خلال فترة 2002-2004 .

ـ حول تمويل البرنامج في جيليه الثّالث والرّابع

تقترح الوكالة رصد الاعتمادات على أساس تقييم الحاجيات المشخّصة بالأحياء و ذلك لضمان شمولية التّدخل والترفيع في مستوى التهيئة بما يساهم في مزيد ديمومة المشاريع سيما بالنّظر للإمكانيات المحدودة للبلديات الموجّهة للصّيانة والتّعهّد.

كما تقترح الوكالة مراجعة التركيبة المالية للبرنامج وتبسيط إجراءات المصادقة على التّمويل وإجراءات تحويل الاعتمادات من قبل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية بما يضمن السّيولة الكافية لخلاص مستحقات المقاولات ومكاتب الدّراسات. ويقترح

في الغرض إعفاء البلديات من التّمويل الذّاتي على غرار برنامج التنمية الحضرية المندمجة وبرنامج تطهير الأحياء الشعبية وبرنامج الإحاطة بالأحياء الشّعبية بالمدن الكبرى.

كما تؤكّد الوكالة على ضرورة أن تتولى الدّولة أو صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية توفير الاعتمادات اللازمة بعنوان الأداء على القيمة المضافة لإنجاز عمليات الدّعم الفني الموجّه للبرنامج والمنصوص عليه باتفاقية القرض مما يمكن من استهلاك كل الاعتمادات المخصّصة في الغرض.

ـ حول تنفيذ مكوّنات البرنامج في جيليه الثّالث والرّابع

إن العناية بجميع مراحل المشاريع من إعداد ملفّات التشخيص إلى تنفيذ الأشغال مرورا بإعداد الدّراسات وكراسات الشّروط وإبرام الصّفقات هو عمل متواصل تسعى الوكالة بكلّ جهد إلى تطويره من خلال حصولها على شهادتي الجودة ISO 9001 صيغة 2008 والمطابقة للمواصفات البيئية العالمية ISO 140001 صيغة 2004 .

كما أن التّرفيع في نسبة التّأطير داخل الوكالة وفي عدد مراقبي الحضائر الذي وصل إلى 52 مراقب حضيرة في موفى سنة 2010 سيمكّن من مزيد تحسين متابعة تنفيذ الأشغال في الآجال وبالجودة المطلوبة.