

المملكة المغربية
جامعة سيدي محمد بن عبد الله
كلية الآداب والعلوم الإنسانية
ظهر المهرز - فاس

مجلة كلية الآداب

والعلوم الإنسانية

دورية محكمة

العدد 19 - السنة الخامسة والثلاثون

نائب المدير:

د. أحمد العمراني

نائب العميد المكلف
بالتعاون والبحث العلمي

د. محمد أوراغ

نائب العميد المكلف
بالشؤون الأكاديمية والطلابية

المدير:

عميد الكلية

د. عبد الإله بنمليح

رئيس التحرير

د. جمال بوطيب

هيئة تحرير العدد:

د. الحسن حمدوشي

د. محمد مبيتسم

د. مصطفى بوعناني

د. الحاج عنيمي

د. المصطفى طهر

د. محمد حجاوي

د. خديجة حصاله

د. عزيز التازي

د. رشيد جاي المنصوري

د. عبد الحي ازرقان

د. يونس لوليدي

د. عز العرب لحكيم بناني

د. عبد الرحيم الرحموني

د. حميد لحمداني

د. نور الدين عشيري

د. عبد اللطيف حكيم

التصنيف: مصلحة الشؤون الثقافية والتواصل والنشر

الهاتف: 05 35 64 08 43 / الفاكس: 05 35 64 08 44

العنوان: ص. ب 50 فاس 30 001 المملكة المغربية

الموقع على الانترنت: www.fldm-usmba.ac.ma

الإيداع القانوني: 1978/20

الترقيم الدولي للمجلة: ISSN 0258-1132

- تعبر المقالات والأبحاث عن آراء أصحابها.

- لا ترد المقالات إلى أصحابها سواء أنشئت أم لم تنشر.

- يخضع ترتيب المواد لأولويات فنية لا غير.

الغلاف: صورة لكلية الآداب والعلوم الإنسانية ظهر المهرز - فاس.

إعادة هيكلة السكن غير القانوني بالمغرب: حصيلة المقاربات

د. ماجدة صواب

-

مُقدِّمة:

إن الهدف من حصيلة تدخلات الدولة في ميدان إعادة هيكلة السكن غير القانوني، هو تحديد مختلف الفاعلين في هذا المجال، ومعرفة طبيعة ونوعية تدخلاتهم لإدماج الأحياء غير القانونية في المنظومات الحضرية، ثم أشكال التدبير المؤسساتي والمالي لمشاريع إعادة الهيكلة، مع محاولة القيام بتقييم التجارب والتدخلات التي تم القيام بها من خلال تحديد مواطن القوة والضعف فيها.

إلا أن الوقوف على حصيلة التدخلات العمومية في هذا الميدان ليس بالمهمة السهلة، وذلك لصعوبة الحصول على هذه المعطيات ولتعدد أوجه التدخل بين مرحلة وأخرى وتباين السياسات الحضرية والاختيارات طيلة أكثر من نصف قرن حسب المتغيرات والظرفية الاقتصادية والدولية التي ساهمت في إنتاج مختلف هذه التدخلات على مستوى القضاء وإدماج السكن غير القانوني داخل المجالات الحضرية الوطنية.

ولإنجاز هذه الحصيلة قمنا ببحث ميداني هم جميع المؤسسات الفاعلة في ميدان إعادة هيكلة السكن غير القانوني: وزارة الإسكان سابقا ومختلف المؤسسات التي كانت تحت إشرافها، وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية حاليا و مديرية السكن الاجتماعي والشؤون العقارية ومديرية الإنعاش العقاري، والتي أمدتنا بمجموعة من المعطيات المتعلقة بالمشاريع وبأشكال التدخلات وبعدد البقع والمساحة الإجمالية لكل مشروع، ثم تاريخ انطلاق المشاريع ونهايتها، مع متوسط مساحة البقع ومتوسط ثمن البيع ثم الكلفة الإجمالية للمشاريع والمدن والأحياء التي شملها التدخل. وكذا قراءة لمختلف المقاربات التي عولج من خلالها هذا الإشكال الذي لازال مسلسل إنتاجه حاضرا في كل المدن المغربية بمختلف أحجامها.

وتبقى قيمة أية حصيلة رهينة ومرتبطة بجودة ومدى مصداقية المعلومات المستقاة من المؤسسات المعنية، فما هي أهم المقاربات وأهم الفاعلين في ميدان إعادة هيكلة السكن غير القانوني بالمدن المغربية؟.

I- أهم مقاربات الفاعلين العموميين في ميدان إعادة هيكلة السكن غير القانوني.

تميزت حصيلة تدخل الدولة في ميدان استئصال السكن غير القانوني بالتباين ما بين مرحلة وأخرى، كما عرفت طرق وأساليب التدخل هي الأخرى تنوعا في التطبيق حسب الاستراتيجيات التي اتخذتها الأطراف المتدخلة في كل مرحلة.

1- مقارنة تاريخية لتدخلات الدولة في ميدان إعادة هيكلة السكن غير القانوني.

♦ مرحلة ما قبل سنة 1977.

يعود تاريخ التدخلات العمومية في النسيج غير القانوني وخاصة الصفيحي إلى الفترة الاستعمارية، حيث عرف هذا السكن تطورا منذ سنوات الثلاثينيات وقد ضمت الدار البيضاء لوجدها خلال سنة 1940 حوالي 50 ألف شخص قاطن بهذه الأحياء، ووصل هذا العدد إلى ما يناهز 100 ألف شخص سنة 1950.

وللتحكم في الظاهرة الصفيحية قامت السلطات الاستعمارية سنة 1944 بتحويل المكتب الشريف للسكن الأوربي إلى المكتب الشريف للسكن، ليهتم بسكن الأهالي إلى جانب اهتمامه بسكن الأوربيين، وقد قام هذا الأخير بعمليات لإعادة إسكان قاطني دور الصفيح. استفاد منها ما يقارب 700 أسرة بدوار الدبغ بالرباط، و3000 أسرة بحي فضالة العليا بالمحمدية، كما قام المكتب بإنشاء حي عين الشق لاستقبال 1500 أسرة، والمدينة الجديدة لاستقبال 5000 شخص. غير أن هذا المكتب لم يتمكن من إنجاز سوى عمليات ظرفية، ذات طابع محلي لم يكن لها التأثير المنشود. وحاول المهندس المعماري "إيكوشار" Ecochard انطلاقا من سنة 1946 وباعتباره رجلا يساريا، استهداف الشرائح الاجتماعية الفقيرة من خلال برنامج الاجتماعي المكون من شبكة 8x8 والشبكات الصحية التي تم تطبيقها في عدة مدن خاصة الكبرى منها، غير أن معارضته الشرسة والتي شنها ضد الحريات الصناعية، والمنعشين العقاريين والمضاربيين أدت به تحت الضغوطات إلى مغادرته للمغرب سنة 1953¹، وبالتالي إلى توقف برنامجه الاجتماعي.

وأمام تدفق تيارات الهجرة القروية وضعف المراقبة على المجال الحضري، تم ربط قسم التعمير والسكن من جديد بوزارة الأشغال العمومية ابتداء من سنة 1957 للتحكم في الظاهرة الصفيحية، بعدما كان ملحقا بوزارة السكنى والتعمير التي تم إنشاؤها عشية الاستقلال والتي لم تعمر طويلا. تمكن هذا القسم من إنجاز 9000 مسكن عبارة عن وحدات صحية للاستقبال (T.S.A.) ، وذلك ما بين 1962 و1965 وهي عبارة عن بقع أرضية تتراوح

¹ - La position du ministère de l'intérieure à l'égale des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régionale. In lamalif, n 43, pp 23-24.

مساحتها ما بين 40 و50 مترا مربعا مجهزة ومسورة، تضم حجرة واحدة ومرحاضا غير أن تدخلات وزارة الأشغال العمومية ظلت دون مستوى الحاجيات، حيث استمر السكن الصفيحي في التطور بوتيرة 7% سنويا مما تسبب في نهج تدخل آخر أقل تكلفة تمثل في الشبكات الصحية فقط.

وبسبب الأحداث الخطيرة التي عرفتھا الدار البيضاء سنة 1965 تغلبت الاعتبارات السياسية على الاعتبارات التقنية، وتم سحب قسم التعمير والسكنى من وزارة الأشغال العمومية وألحق بوزارة الداخلية منذ سنة 1967. وبتأسيس مركز الدراسات والأبحاث والتكوين CERF، أولى المسؤولون عناية خاصة للظاهرة غير القانونية وخاصة الصفيحية، حيث قام الباحثون به بمجموعة من الأبحاث والدراسات وتمكنوا من استخلاص نتائج مهمة ساعدت مصالح السكنى والتعمير على اقتراح سياسة جديدة لحل مشكلة السكن الصفيحي. تهدف هذه السياسة تملك قاطني دور الصفيح البقع التي توجد عليها براريكهم الهشة، من خلال إبرام مجموعة من العقود مع البلديات لتجاوز الانفجارات المستقبلية، ذلك أن أي تحول جذري في نفسية الساكنة الصفيحية سيتسبب لا محالة في تحريك جذري للطاقت والموارد الفردية، إن الظاهرة الصفيحية مرتبطة أساسا بعدم إحساس قاطنيها بالأمان "منحهم الأمان من خلال منحهم ملكية الأرض"².

تعتمد هذه السياسة الجديدة على برنامج عمل جديد، يحرك المبادرات الخاصة ويشجع عملية البناء الذاتي، ويتعامل بشكل مرن مع قوانين التجزئات، يتعلق الأمر بمناطق التجهيز التدريجي التي ظهرت مع المخطط الاقتصادي والاجتماعي 1973-1977، تتكون هذه الأخيرة من متغيرتين:

- مناطق التجهيز التدريجي على مدى 5 سنوات Z.E.P.5: وجهت أساسا للأسر التي يتراوح دخلها ما بين 175 درهما و350 درهما في الشهر جهزت بشكل مختصر، بالكهرباء على مدى ثلاث سنوات، والطرق على مدى خمس سنوات، وكلف المستفيدون بتسديد المصاريف على مدى خمس سنوات. 150 درهما كتسبيق للحصول على البقعة وأداء 50 درهما كواجب شهري لمدة 60 شهرا لإنهاء ثمنها.

- مناطق التجهيز التدريجي على مدى 15 سنة (Z.E.P.15): قرر هذا البرنامج لإعادة إسكان الشرائح الأكثر فقرا والتي قل دخلها عن 175 درهما في الشهر، جهزت الأراضي

²- La position du ministère de l'intérieur à l'égale des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régionale. In lamalif, n 43, pp 23-24.

:

المنووحة بشبكة التطهير بشكل تام، والطرق بشكل مختصر وبالنافورات والإدارة العمومية، وامتد التجهيز على مدى 11 سنة: الماء الصالح للشرب في السنة الثامنة، وتجهيز الطرق في السنة الحادية عشرة، ويقوم المستفيد بتسديد ثمن البقعة والتجهيزات على مدى 15 سنة، 15 درهما في الشهر خلال 5 سنوات الأولى، و20 درهما خلال الخمس سنوات اللاحقة، و25 درهما خلال الخمس سنوات الأخيرة، وقد تلقى المستفيدون مساعدة من طرف برنامج التغذية العالمي لمدة 200 يوم في شكل مواد للبناء.

غير أن تطبيق برنامج التجهيز التدريجي اعترضه مجموعة من الصعوبات والعراقيل ذات الطابع القانوني والمالي والتقني، مما جعل الدولة تتراجع نهائيا عن تطبيقه وعوضته ببرنامج آخر يحمل اسم "البرنامج الاجتماعي"، حاولت من خلاله التجهيز والبناء غير التام لمساكن تقام في أول الأمر على مساحة 30 مترا مربعا لتمتد على مساحة تصل إلى 80 مترا مربعا. غير أن هذا البرنامج عرف انزلاقات استفادت منه شرائح اجتماعية لها دخل قار، لأنه لا يتكيف مع الظروف المادية للأسر القاطنة بدور الصفيح "فالمداخيل الضعيفة لهذه الساكنة، خصصت خلال هذه المرحلة لمصاريف التغذية، في حين أن النسبة المخصصة لمصاريف السكن فهي لا تتجاوز 12.3%".³

وكانت النتيجة أن تدهورت الوضعية السكنية بالوسط الحضري، حيث انتقل العجز السكني من 714 ألف وحدة سنة 1971 إلى 808200 وحدة سنة 1977، وظهرت موجة تحضرية ثانية "تخرج باستمرار عن منطق العقلنة التقنية للتعمير وعن قواعد مجموع الجماعة، ليبرز كإنتاج مرتبط بمنطق آخر، ذلك المتعلق بالرهانات الاقتصادية والمالية والسياسية"⁴، تمثلت هذه الموجة في التجزئات السرية التي ظهرت داخل وخارج المدارات الحضرية، مفتقرة لأهم التجهيزات الضرورية.

³ - Direction de la statistique, Enquête sur la consommation et les dépenses des ménages au Maroc 1971, Rabat, 1973.

⁴ - Lahbabi(A) , les conditions de la planification urbaine au Maroc, In B.E.S.M n° 141-142 ,p.85.

2006 14

Bahi(H) et al, Habitat clandestin au Maroc, Editeur, Architecture et sciences urbaines, Rabat, 1989.

Elmalti(M) et al, Habitat clandestin, In Signes du présent, n° 3, Casablanca, 1988.

◆ مرحلة ما بعد سنة 1977.

لم تتمكن السياسات المختلفة والتجارب التقنية والمالية والترتيبات التنظيمية والهندسية المتعددة، (المنع، الترحيل، التطويق، الحرق، إعادة الإسكان في دور سكنية غير تامة، خلايا الاستقبال، مناطق التجهيز بالتدريج) من الاستئصال النهائي للظاهرة الصفيحية، ولم يكن يحظى السكن السري إلا بنصيب قليل من التدخلات العمومية وظل مهملا نظرا لإعطاء الأولوية للسكن الهش .

أمام هذا الفشل طبقت وزارة السكنى وإعداد التراب الوطني، مع المخطط الثلاثي 1978 - 1980، وبعد تحليلات عميقة للوضعية السكنية، سياسة سكنية جديدة في ميدان التنظيم المجالي والتخطيط الحضري للأحياء غير القانونية، الصفيحية والسرية تعتمد على عملية إعادة الهيكلة . تهدف هذه السياسة تحسين الأوضاع السكنية بالمجالات غير القانونية من خلال تسوية وضعيتها العقارية، ومدتها بالتجهيزات والمرافق الاجتماعية الضرورية لتحقيق اندماجها .

هذا التحول في المواقف لم يملئه تعقد الأوضاع الحضرية فقط، وإنما جاء نتيجة التطور الحاصل على مستوى الأفكار التي تم اتخاذها خلال المخططات التنموية السابقة، خاصة مخططي 1968 - 1972 و 1973 - 1977، وأيضا نتيجة تطور التفكير المنظومي لدى الباحثين المهتمين بالمستوطنات البشرية والذي نشط منذ منتصف هذا القرن، حيث ظهر خلال سنوات الستينيات بأمريكا اللاتينية تيار جديد تزعمه كل من "حسن فتحي" الأب الروحي لمفهوم "المشاركة الشعبية" و"جون فرنسو تورنر" المنظر الرئيسي "للبناء الذاتي". شكل هذا التيار الأسس النظرية والإيديولوجية لسياسة إعادة الهيكلة، وطالب بضرورة الاعتراف بهذه التشكيلات الحضرية وتقديم المساعدة لسكانها ليعملوا على تحسين إطار بيئتهم.

ورغم الانتقادات التي وجهت لهذا التيار، فقد استطاع أن يفرض نفسه كحلول افتراضية لمعالجة سكن الفقراء، ذلك "أن الاستحسان الذي لقيته أطروحة "تورنر"، يأتي من كونها تطالب فضلا عن التسامح والتفاهم، بتغيير المواقف والبنى الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات المستهدفة"⁵. أثارت هذه المقاربة انتباه المنظمات العالمية التي تهتم بظاهرة الفقر الحضري خاصة البنك الدولي، ودفعتهم إلى تبني أفكارها ومبادئها .

⁵ -Lehzam (A), Structuration et dynamiques de l'espace urbain au Maroc, Thèse de Doctorat de 3ème cycle en sciences économique, Univ. De Saint-Etienne, 1982, p.361.

♦ إعادة الهيكلة: المبادئ الأساسية

تجدر الإشارة إلى أن التدخلات العمومية بواسطة إعادة الهيكلة تختلف وتتنوع حسب طبيعة وخصائص كل شكل سكن غير قانوني، بحيث تهدف إعادة هيكلة السكن السري إلى تسوية وضعيته العقارية وتزويده بالتجهيزات الضرورية، أما فيما يتعلق بالسكن الصفيحي فهي تشمل متغيرات كثيرة: إعادة الهيكلة في عين المكان وإعادة الإسكان. تقوم إعادة الهيكلة على مبادئ عدة تتمثل في:

- الاعتراف بالظاهرة غير القانونية: حيث يشكل الاعتراف بها العمود الفقري لعملية إعادة الهيكلة، "باعتبارها ظاهرة بنيوية مرتبطة بتطور الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلدان السائرة في طريق النمو"⁶، وأيضا العنصر الأساسي الذي يميزها عن باقي تقنيات القضاء على الظاهرة غير القانونية. يدل الاعتراف على "الحق في المدينة" وعلى حق تملك الأرض من طرف قاطني السكن الهش وعلى إبقاء السكان في أماكنهم لتجنب الانزلاقات التي تطبع وتميز عمليات إعادة الإسكان، الشيء الذي يسمح بالحفاظ على النسيج الاجتماعي الداخلي وصيانتته.

إن موقف الاعتراف هذا مرتبط بالتراجع المالي للحكومات في ميدان إنتاج السكن لذوي الدخل المحدود "إن إعادة هيكلة السكن غير القانوني فرضت نفسها، ولاعتبارات مالية على السلطات العمومية التي تفتقر للإمكانيات الضرورية لترحيل الأسر ذات الدخل الضعيف في عمارات جديدة وفي شبكات للاستقبال"⁷.

- إقرار البناء الذاتي: تهدف عملية إعادة الهيكلة تحفيز السكان على تحويل سكنهم الهش إلى سكن صلب وذلك بالتدرج، عوض الاتكال والاعتماد على التدخلات العمومية التي ينحصر دورها فقط في التأطير التقني، ومراقبة عملية البناء حتى تطابق القوانين الجاري بها العمل وحتى لا يتم السقوط مرة ثانية في فخ العشوائية .

- استخلاص التكاليف: إن مساهمة السكان في ثمن الأرض وتجهيئتها لم يتم تبنيه إلا بعد أن تم القيام ببحوث ميدانية عديدة، ودراسات أظهرت بأن قاطني السكن الهش لهم قدرة وطاقات على الادخار يمكن توظيفها بواسطة ميكانزمات ملائمة. كما أن الدولة لم يعد بإمكانها مساعدة الخواص لأن القروض التي خصتها للسكن الهش لم تستطع القضاء عليه، لذا فمشاركة السكان تعتبر المحرك الرئيسي للسكن وللأحياء بشكل عام.

⁶ -Naciri (M), Les formes d'habitat sous intégrées, essai méthodologique, In Hérodote, n°19, 1980, p.66.

⁷ - Granotier (B), Planète des bidonvilles : perspective de l'explosion urbaine dans le Tiers-Monde, Éd. Seuil, 1980, p238.

- إقامة التجهيزات الرئيسية: تتكلف الدولة بتجهيز الأحياء وربطها بشبكات الماء الصالح للشرب والتطهير والإنارة العمومية وترصيف الطرق والأزقة وتنظيم البقع، وأيضا بإقامة المرافق والخدمات الاجتماعية بغية إدماج الأحياء في المدينة "المرجعية".
- تحسين أوضاع الشغل: تكمن إحدى مبادئ إعادة الهيكلة في تحسين دخل قاطني الأحياء الهشة، عن طريق خلق مناطق للحرف التقليدية والصناعة لتوفير مناصب الشغل.

♦ إعادة الهيكلة وإستراتيجية البنك الدولي.

أصبحت إعادة الهيكلة منذ بداية سنوات السبعينات إحدى أسس سياسة البنك الدولي في ميدان السكن، وذلك بسبب وعي هذا الأخير بتفاقم ظاهرة الفقر الحضري، وتعميق التفاوتات الاجتماعية في معظم البلدان السائرة في طريق النمو.

دفعت ظاهرة الفقر بالبنك الدولي إلى إعادة النظر في سياسته التنموية وانتقادها وإعادة توجيهها نحو تلبية الحاجيات الأساسية للسكان، اعترافا منه بقصور وجزئية سياسته التي ركزت إلى حدود بداية سنوات السبعينيات على القطاعات الإنتاجية ذات البنية الرأسمالية العصرية والتي احتكرت معظم القروض سواء في الوسط القروي أو الحضري وأهملت الجوانب الاجتماعية التي عرفت تفاقما كبيرا خاصة على مستوى الشغل والسكن والصحة. استنتج هذه الثغرات من خلال المحاولة التقييمية التي قام بها والتي شملت ميدان السكن بالبلدان السائرة في طريق النمو إذ "ساهمت التدخلات بدون شكل في زيادة الإرث العقاري، لكنها في المقابل كانت لها انعكاسات محدودة على وضعية الأسر الفقيرة"⁸، لأن دخل أغلبية الأسر الحضرية الفقيرة لم يسمح لها بالحصول على سكن ملائم، لكون النمو الاقتصادي لم ينجح في تعديل التفاوتات الحاصلة في توزيع المداخيل أو الإكثار من فرص الشغل.

وللتخفيف من ظاهرة الفقر الحضري أدلى البنك الدولي على مستوى إعداد السياسات الحضرية باقتراحين:

- تحسين ظروف عيش الفئات الفقيرة، عن طريق توفير فرص الشغل والرفع من المردودية الإنتاجية.
- جعل المصاريف العمومية على المستوى الحضري ذات مردودية فعالة، وذلك بالتراجع عن الخدمات الحضرية المكلفة، فعوض أن تتم معالجة سكن الفقراء باقتراح حلول

⁸ - Banque Mondial, Urbanisation étude sectorielle, 1975, p.66.

تقنية تتلاءم مع أنظمة التمويل "يجب الانطلاق من الطلب الحقيقي والفعلي للوصول إلى سكن مرغوب فيه وقادر على تحمله ماديا، بالشروع في تقليص المساحة وإشراك المعنيين في أشغال البناء"⁹.

إن المواقف الإنسانية للبنك الدولي والتي جعلت الفقر والفقراء محور اهتماماته لا تخلو من اعتبارات إيدولوجية، فالتدخلات التي تم القيام بها في عدة بلدان نامية كان هدفها هو ضمان الاستقرار السياسي لضمان شروط توسيع النظام الرأسمالي الحر واقتصاد السوق. فإدماج مجالات سكن الفقراء هي مسألة ضرورية لأنها بمثابة أسواق واسعة. ولتطبيق برامج إعادة الهيكلة طالب المغرب مساعدة المنظمات العالمية، التي منحتة قروضا مالية لإنجاز الدراسات وإقامة التجهيزات الضرورية، وهكذا منح البنك قروضا لإعادة هيكلة دوار الدوم والحاجة والمعاضيد بمدينة الرباط، وبرج مولاي عمر وسيدي بابا بمكناس والساقنية بالقنيطرة، ومنحت الوكالة الأمريكية للتنمية قرضا لإعادة هيكلة حي بن مسيك بالدار البيضاء، ومنحت السوق الأوروبية سابقا (الاتحاد الأوروبي حاليا) قرضا لإعادة هيكلة حي الرحمة بسلا.

2- إعادة الهيكلة في عين المكان: العيوب والنقائص.

تميزت إعادة الهيكلة في عين المكان بمجموعة من النقائص نذكر من بينهما:

- تعقد إجراءات اقتناء الأراضي.
- صعوبة استخلاص التكاليف.

- طول مدة إنجاز المشاريع مما ينتج عنه ارتفاع في التكاليف.

- صعوبة منح رسم الملكية العقارية الفردية.

دفعت هذه الصعوبات المسؤولين منذ بداية سنوات الثمانينيات إلى نهج تدخل آخر يعتمد على نمط إعادة الإسكان، عوض إعادة الهيكلة في عين المكان باعتبار "أن السوق العقارية يسمح بإنجاز عمليات مريحة تدخل في إطار الموازنة المالية، التي تدر أرباحا تساعد على تغطية تكاليف جزء من عمليات إعادة الإسكان والجزء الآخر تتحمله الأسر الصفيحية"¹⁰.

⁹ - Osmont (A), La banque mondiale et les politiques urbaines nationales, Revue Politiques Urbaines, Mars, 1985.p65.

¹⁰ - Lehzam (A), Le logement urbain au Maroc : Les ménages et l'Etat face à l'accès à la propriété et à la location, Imp. Toumi, Rabat, 1994.p.138.

وستمكن المؤشرات التالية من وضع مقارنة بين التدخلين معا، وهي مؤشرات تم تحديدها انطلاقا من دراسة تقييمية قامت بها مديرية التخطيط والبرمجة¹¹ على أساس عينة من المشاريع تم إنجازها بواسطة التدخلين معا.

◆ مؤشرات معمارية:

إن عمليات إعادة هيكلة السكن الصفيحي لا تقتصر على توفير الخدمات الحضرية والاجتماعية للسكان المعنيين، ولكن تتطلب أيضا توزيعا عادلا للوحدات السكنية وللسكان ويعتبر معامل استعمال الأرض من طرف الأسر الصفيحية، أي الكثافة السكانية مؤشرا على الجودة السكنية.

إن طريقة استغلال الأرض من مقبل الأسر القاطنة بدور الصفيح تبين بأن النسيج المهيكل في عين المكان، رغم تخفيف الكثافة به عن طريق إدخال تجهيزات البنية التحتية يظل نسيجا مكثسا ويصل في بعض الحالات إلى 176 بقعة في الهكتار وبمعامل استعمال الأرض يمثل 82%، وبكثافة سكانية تصل إلى 2000 شخص في الهكتار، تنطبق هذه المواصفات على حي دوار الدوم بالرباط، على عكس ما نجده في مشاريع إعادة الإسكان حيث يمثل معامل استعمال الأرض فقط 54%.

يظهر من خلال هذه المؤشرات أن الوضعية السكنية بمناطق إعادة الهيكلة في عين المكان لا تتلاءم مع القوانين الجاري بها العمل في ميدان التعمير، بخلاف مناطق إعادة الإسكان التي تأخذ بعين الاعتبار توجهات ورائق التعمير وتعطي مشاهد سكنية متنوعة وأيضا بقعا أرضية ذات استعمالات مختلفة: جماعية، فردية، تجارية وبقعا للتجهيزات الاجتماعية وللأنشطة والتي يمثل وزنها 80% كمتوسط، عوض 8% في إعادة الهيكلة في عين المكان.

◆ مدة إنجاز المشاريع:

إن تلبية الحاجيات السكنية لأكبر عدد ممكن من الأسر القاطنة بدور الصفيح يتطلب التتبع والتحكم في دورة إنتاج وحدات الاستئصال، حيث لوحظ أن هناك تطورا نحو تقليص مدة إنجاز البرامج في مشاريع إعادة الإسكان على عكس برامج إعادة الهيكلة في عين المكان والتي تطلبت مدة زمنية تفوق بمرتين المدة التي يستغرقها مشروع إعادة الإسكان. تطلب مشروعا التنمية الحضرية لمدينتي الرباط والقنيطرة مثلا، من ثمان إلى عشر سنوات عوض خمس سنوات بالنسبة لمشروع حي الرحمة بمدينة سلا، والذي خصص لإعادة إسكان قاطني دوار دراغو ودوار الجديد وحي تابريكت.

¹¹ - Ministère de l'habitat, Etude relatives au processus de production de développement du secteur de l'habitat, fascicule n°3, D.P.I, 1993.

:

يمكن تفسير طول المدة الزمنية خلال إنجاز المشاريع بالعناصر الآتية:

- عراقيل مرتبطة بمورفولوجية الموقع.
- تداخل وعدم انتظام البقع.
- إجراءات تطبيق القروض.
- صعوبات مرتبطة بتخفيف الكثافة وإعادة الإسكان.
- طول المدة الزمنية التي تستغرقها عملية إعداد وتصور الدراسات في برامج إعادة

الهيكلية في عين المكان

♦ مشاركة الأسر القاطنة دور الصفيح

يمكن وزن مشاركة الأسر القاطنة بدور الصفيح في مشاريع إعادة هيكلة السكن الصفيحي، من خلال عملية مساهمتهم في سعر تكلفة المشاريع.

تم منح المستفيدين على مستوى إعادة الهيكلة في عين المكان بقعا تقارب أثمانها سعر التكلفة (80%) كمتوسط لثمن الأرض المجهزة، في حين يستفيد السكان على مستوى إعادة الإسكان من بقع تقل أثمانها عن سعر التكلفة (45%). يتم التعويض من خلال بقع الموازنة التي تمثل في المتوسط 21% من مجموع البقع في مشاريع إعادة الإسكان، عوض 1% فقط في برامج إعادة الهيكلة في عين المكان.

تساهم الأسر في متغيرة إعادة الهيكلة في عين المكان تقريبا بنصف متوسط ثمن الموازنة (44%) الذي يأتي أساسا من مساهمة الدولة، في حين تساهم الأسر بربع متوسط ثمن المتر مربع (28%) في برامج إعادة الإسكان.

يظهر من خلال هذه المقارنة أن التوازن المالي للمشاريع يتحقق من خلال عملية الموازنة، التي تمكن من تعويض ضعف مساهمة الأسر والميزانية العامة، مع إمكانية تجنيد موارد إضافية للتعويض.

يفسر ضعف مساهمة الأسر في مشاريع إعادة الإسكان بمميزات مواقع الاستقبال، التي تمكن من وضع تصور تقني ومالي يدمج تنوعا في البقع تسمح بوضع أثمان متباينة، بخلاف بيئة إعادة الهيكلة في عين المكان والتي تتميز بعراقيل تحول دون تطبيق نظام الموازنة وترفع من قيمة مساهمة الأسر، خاصة العراقيل المرتبطة بإقامة تجهيزات البنية التحتية في أراضي وعرة والتي تعمل على رفع كلفة الإنجاز.

♦ استخلاص التكاليف:

يعد معدل استرجاع التكاليف عنصرا معبرا لمستوى التدبير المالي لمشاريع إعادة الهيكلة، ويظهر أن معدل استخلاص التكاليف في برامج إعادة الهيكلة في عين المكان يتميز

بالضعف حيث يصل في المتوسط إلى 9.5% من الحصاص المتوقعة على مدة تصل إلى ست سنوات على عكس ما نجده في مشاريع إعادة الإسكان التي يصل فيها معدل الاستخلاص إلى 58%، ويصل في بعض المشاريع إلى عتبة 87% . يضاف إلى هذا أن المساهمة المالية للأسر القاطنة بدور الصفيح في الكلفة العامة للمشروع هي مهمة بمرتين ونصف في عمليات إعادة الهيكلة في عين المكان عوض مشروع إعادة الإسكان. وهذا ما من شأنه أن يعرقل المساهمة الفعلية للأسر مما يتسبب عنه تأخير في استخلاص التكاليف. تم التركيز إذن، وانطلاقاً من هذا التقييم على نمط إعادة الإسكان في ميدان إعادة هيكلة السكن الصفيحي، عوض إعادة الهيكلة في عين المكان. وقد خضع هذا التقييم لمرجعية القيم الإيديولوجية والثقافية، "فهو تقييم يندرج في إطار التقييم الدفاعي الذي يدافع عن اختيار وعن استراتيجية وعن تدخل قامت به الإدارة"¹².

يظهر أن هذا التقييم أهمل مواقف وتطلعات السكان المعنيين من أي تدخل، بعبارة أخرى هيمنة النظرة التقنية على الرؤية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والإنساني.

3- إعادة الإسكان: حصيلة إيجابية.

3-1- مندوبيات وزارة الإسكان.

تحكمت في متغيرة إعادة الإسكان مجموعة من العناصر مرتبطة بالطابع المعماري والتقني والمالي والاجتماعي والعقاري. وإذا كانت مندوبيات وزارة الإسكان قد احتلت المرتبة الأولى على مستوى إعادة هيكلة السكن الصفيحي في عين المكان، فقد احتلت نفس المرتبة على مستوى إعادة الإسكان. يفسر هذا السبق بقدّم تدخلاتها في هذا الميدان وأيضاً بتعددّها وبتدخلاتها على المستوى المحلي. وقد تم إنجاز مجموعة من المشاريع التي قامت بها من طرف المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية وزارة الإسكان في إطار ما يسمى "الإنجاز بالتفويض".

يعد هذا الأخير الممارسة الأكثر انتشاراً في تنفيذ البرامج السكنية خلال السنوات الأخيرة للمرونة التي يتميز بها، كما أنه يندرج في إطار استراتيجية تعتمد على تحديد مهام المصالح الخارجية لوزارة الإسكان والمؤسسات التي توجد تحت وصايتها، بطريقة تعمل على تجانس تدخلات الوزارة.

تمكنت هذه الطريقة من تخفيف مهام المندوبيات الجهوية، بحيث ينحصر دورها فقط في مساندة تنفيذ الأشغال والتنسيق مع المؤسسة التي فوض لها إنجاز المشروع لإعداد الدراسات والمراقبة، وإخبارها بالصعوبات التي تنبثق خلال سير الأشغال، كما أنها تتكلف

¹² -Abidoun (M), Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc : le cas de Tabriquet nord à Salé, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Univ. Med V, Rabat, 1998, p.101.

بمهمة جمع رخص التجزئ والبناء وتحديد إجراءات اقتناء الأراضي ووضعها في متناول المؤسسة المكلفة بالإنجاز.

3-2- الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق.

إن التدخلات التي قامت بها الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق أهلتها لتصبح أكبر منعش عقاري على المستوى الوطني، في الفترة التي كانت تشتغل فيها قبل إدماجها في مؤسسة العمران، وقد مكن ميكنازم التمويل الذي يعتمد على سياسة الموازنة والتي تمكن من تطبيق أثمان متباينة فيما يتعلق بالقطع الأرضية المجهزة، بحيث تحدد أثمانه القطع الأرضية المخصصة لقاطني أحياء الصفيح في ثمن يقل بكثير عن ثمن التكلفة، أما القطع الأرضية المعدة للسكن الاقتصادي المسمى بالوقائي فيحدد ثمن تفويتها في ثمن يقارب التكلفة، في حين تفوت القطع الأرضية المجهزة الأخرى والمعدة للسكن الفردي والمحلات التجارية، والتي تدخل ضمن عملية الموازنة بثمن يقارب الأثمان المتداولة في السوق العقاري¹³، وعلى التمويل المسبق الذي انعكس على مدة إنجاز أشغال التجهيز.

كما مكنت سياسة التهيئة العقارية التي نهجتها الدولة منذ تأسيس هذه الوكالة من عرض بقع أرضية تفوق بكثير مساحة البقع التي نجدها في إعادة الهيكلة في عين المكان. غير أنها اعترضتها مجموعة من العراقيل التي كانت تفسر التأخير الحاصل في تنفيذ أشغال بعض المشاريع وهي كثيرة، حيث إن هناك عمليات حدد تنفيذها مثلا في مدة 18 أو 20 شهرا، نجدها عرفت تجاوزا وصل أحيانا إلى 10 أشهر أي بنسبة 50 % عما كان مقررا في البداية. نجد من أهم هذه العراقيل، تأخر دفع أداءات المستفيدين في الأوقات المحددة لها وذلك بسبب ضعف قدرة الإدخار لديهم وعدم استقرار وانتظام جمع مداخيلهم، ثم طول مرحلة التعريف بالمستفيدين وتوزيع الأراضي خاصة بالنسبة للبقع الاقتصادية بسبب تأخر الطلب المحلي. وهكذا تسببت مشاكل التمويل هذه في تأخر انطلاق الأشغال وأيضا في صعوبة شراء الأراضي التي تتحقق عليها المشاريع.

3-3- المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء.

أنشأت هذه المؤسسات في ظرفية أصبحت فيها الأزمة السكنية تمس مختلف الشرائح الاجتماعية، حيث وجدت الدولة نفسها أمام طلب صادر عن الفئات ذات الدخل المحدود وأيضا عن الفئات الوسطى، وحتى تساهم بالفعل في امتصاص الأزمة السكنية وضعت الدولة رهن إشارتها إمكانيات وامتيازات عقارية مهمة، فهي في نظر المخططين المنعش الحقيقي للسكن

¹³ - Guedira (MN) Larabi (J), Dépenses publiques d'habitat et promotion de l'habitat social au profil des ménages à revenus modestes au Maroc, In ALMAOUIL n°8, Aout, 1994, p.8.

الاقتصادي، وقد تمكنت المؤسسات الجهوية بفضل هذه الامتيازات من إنتاج مسلسل خاص بالإنعاش العقاري على المستوى الجهوي.

وإذا كانت الظروف الاقتصادية لسنوات السبعينات ملائمة لدعم هذه المؤسسات من خلال عائدات الفوسفاط، وتحويلات العمال بالخارج "فإنه ابتداء من سنة 1978، سيعرف المغرب أزمة اقتصادية ناتجة عن الصعوبات الداخلية، كالجفاف وحرب الصحراء، أدت إلى تراجع الاستثمارات الإنتاجية وتأثر قطاع البناء الذي مسته الأزمة بشكل عميق"¹⁴، وكانت النتيجة أن تراجعت الدولة عن تدعيم المؤسسات الجهوية وانعكس ذلك على نشاطها، "حيث ظهرت حصيلتها في ميدان الإنعاش العقاري مخيبة للأمل بل هي حصيلة سلبية"¹⁵. حاولت الدولة مع بداية سنوات الثمانينات إعطاء نفس جديد للمؤسسات وخصتها باعتمادات مالية، حيث ضمنت لها القروض الضرورية من قبل مؤسسات الأبنك مما ساعدها على تبني استراتيجية جديدة تتمثل في إعداد الأراضي القابلة للبناء وتجهيزها وتجزئتها وعرضها في السوق.

ساهمت المؤسسات الجهوية إلى جانب تدخلاتها في الإنتاج العقاري المبني وغير المبني، الاقتصادي وشبه الراقي في امتصاص العديد من الجيوب الصفيحية وإعادة هيكلتها. يفسر هذا التنوع برغبة الوزارة الوصية التي تمنح هذه المشاريع لها لتدعم مكانتها في السوق العقارية ولتغطي الانزلاقات التي عرفتها معظم برامجها العقارية لتضمن لها الاستمرارية.

3-4 الشركة الوطنية للتجهيز والبناء.

كان من بين المشاريع التي قدمت في إطار مشروع قانون الإطار للتهيئة الحضرية والقروية، الذي أعده مركز الدراسات والأبحاث، مشروع يتعلق بتأسيس صندوق خاص بالتهيئة العقارية، وقد تأسس بالفعل هذا الصندوق سنة 1972 على أساس تجهيز الأراضي الحضرية وعرضها في السوق، إما للخواص أو للمؤسسات التابعة للدولة معتمدا على أداء تسبيقات المستفيدين وقد كانت وزارة السكنى تعتمد أصلا على هذا الصندوق في مجال أشغال التجهيز والتجزئات العقارية، مع تزايد العراقيل أبان الصندوق الوطني لشراء وتجهيز الأراضي عن عدم قدرته ليكون الجهاز الوحيد المتدخل في هذا الميدان"¹⁶ ولم تستطع بالتالي

¹⁴ -Ameur (M), Fès ou l'obsession du foncier, Fascicule de recherche n° 25, URBAMA, Tours, 1993, p.391.

¹⁵ -Kadiri (K), l'expérience des E.R.A.C, Mémoire du C.S de l'ENAP, Rabat, 1980, p.58.

:

تمويل المشاريع السكني للأسر ذات الدخل المحدود. ذلك أن حجم البقع والعراقل المرتبطة بتجهيزها جعلت شراءها دون تناول الشرائح الاجتماعية الفقيرة. ويمكن تفسير هذا الفشل بمجموعة من الاعتبارات:

- التقارب ما بين شراء الأراضي من لدن الصندوق وبيعها للمستعملين، الشيء الذي يدفع بالصندوق إلى تحديد أثمان الأراضي قبل التنازل عنها.

- التأخير الذي يرتبط بعدم تسديد ديون المؤسسات العمومية والجماعات المحلية للصندوق.

- تأخير الصندوق في استخلاص ديون الخواص الشيء الذي يتسبب في عجز مالي.

- المراقبة الصارمة التي تفرضها وزارة المالية على الصندوق.

وكانت النتيجة "أن ساهم الصندوق الوطني في توزيع بقع ذات نوعية خاصة، وكانت من ناحية العدد أقل بكثير من التوقعات الأصلية بما يناهز الثلثين عما كان متوقعا"¹⁷، الشيء الذي جعله بعيدا كل البعد عن التحكم في السوق العقارية، لذلك تقرر سنة 1987 منح رصيد هذا الصندوق للشركة الوطنية للتجهيز والبناء، لتقوم بمهمة إتمام العمليات التي أوكلتها وزارة الإسكان للصندوق الوطني لشراء وتجهيز الأراضي والصندوق الاجتماعي للسكن.

ويشمل مجال نشاطها عمليات واسعة: إحداث مناطق جديدة، تهيئة مناطق صناعية، إنجاز برامج للسكن الاقتصادي والراقي، خلق برامج للسكن القروي، تهيئة مناطق سياحية وساحلية وإعادة هيكلة السكن غير القانوني

3-5- شركة التشارك.

أنشأتها الدولة سنة 1987، بمدينة الدار البيضاء لإنهاء مشروع إعادة إسكان قاطني دور الصفيح بحي ابن مسيكة الذي انطلقت به الأشغال منذ سنة 1982، تتكون من مجلس يضم ممثلي مختلف الإدارات والجماعات المحلية ومؤسسات التمويل وهيئات مختصة. تتكلف هذه الشركة باقتناء الأراضي وتجهيزها وبناء دور سكنية وتسويقها وكذا تنصيب التجهيزات بالمناطق المحاذية لمكان المشروع.

تم إنشاء هذه المؤسسة في إطار فشل السياسة التعاقدية التي تمت ما بين وزارة الإسكان وصندوق الإيداع والتدبير سنة 1982، والذي فوضت له المندوبية مشروع بناء 13.500 سكن ما بين 1990 و1994، و1103 بقعة أرضية¹⁸، وذلك بسبب مجموعة من

¹⁷ - Usaid-Maroc, Etude de la politique foncière au Maroc, Juillet 1987, p.40

¹⁸ - Ministère de l'habitat, L'habitat en chiffres, Rabat, 1994, p.36

العراقيل المرتبطة بما هو مالي وعقاري وتنظيمي، وأيضا لطبيعة المنتج السكني. وحتى تضمن استمرارية تواجدها، انزلت هذه الشركة خلال السنوات الأخيرة نحو إنعاش السكن الراقي وشبه الراقي الذي تخصص في إنتاجه أطراف أخرى خاصة وعمومية وذلك تحت غطاء الموازنة المالية.

3- 6 - مؤسسة العمران:

جاء تأسيس هذه المؤسسة في ظرف اشتد فيه الانتقاد لتعدد المتدخلين في ميدان تجهيز وبيع الأراضي مما جعل الوزارة الوصية تفكر في جمع مختلف مؤسساتها العاملة في الميدان ودمجها في مؤسسة واحدة بهدف توحيد التصور وتفعيل آلة الإنعاش العقاري العمومي وتجميع الجهود والخبرات. وقد جاء هذا الانصهار والتكثف تدريجيا على ممر أربع سنوات تقريبا، وبالفعل تتوفر الوزارة اليوم على مؤسسة واحدة "الهولدينغ" على المستوى المركزي تمثلها مجموعة من الفروع على المستوى الجهوي والمحلي. وتمكنت في السنوات القليلة الماضية أن تراكم خبرة وتجربة كبيرتين في ميادين إنتاج الأرض والسكن لمختلف الشرائح الاجتماعية بما فيها حتى امتصاص السكن الهش وتأهيل وإعادة هيكلة السكن السري.

3- 7 - الجماعات المحلية.

يعتبر الميثاق الجماعي لسنة 1976 ميلادا حقيقيا لتصور جديد لدى الدولة إزاء القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية، سمح بظهور انفتاح جديد يقلص من مركزية القرارات، ويندرج هذا التحول في إطار تبلور مفهوم جديد للتنمية انطلق منذ سنوات السبعينات يسمى التنمية بالمشاركة، يتمكن بمقتضاه المواطنون من المشاركة في العمل التنموي المحلي، ومن بلورة امتيازات تهم الجماعة لأنه تبين باللموس أن احتكار مصادر اتخاذ القرار من طرف الجهاز المركزي، يعيق العمل المحلي ويعطل نشاطه بحيث "أضحت التنمية عملية تحتية، تتطلب أولا وقبل كل شيء ليس فقط مساندة الجماهير الانتظارية كما هو الحال قبل السبعينيات، وإنما مشاركتهم الفعلية وتحسيسهم بأهمية الدور الذي يمكن أن يلعبوه جماعة في أداء المهمة التنموية الصعبة"¹⁹.

¹⁹ - Balandier (G), sociologie du développement économique et social, In Encyclopédie universels vol.5 Paris, 1979, pp.507-510.

وأمام الوضعية السكنية المزرية أدركت الدولة أهمية الجماعات المحلية في إنجاز المشاريع السكنية والتجهيزات الأساسية، وفي تنفيذ مخططات التنمية الجهوية والمحلية، فأسندت لها إنجاز 30% من المساكن المقرر إنجازها خلال فترة مخطط المسار(1988-1992)، خاصة بعد اشتداد الأزمة المالية للدولة وتفاقم العجز السكني وتفشي ظاهرة السكن غير القانوني.

يأتي هذا الدور في إطار المهمة الاستثمارية التي تملكها الجماعة والتي تخول لمجلسها اقتحام مجال البناء وخلق توازن في تلبية حاجيات السكان، وتعويض النقص الحاصل في المنجزات وتنفيذ البرامج الاستيعابية والمشاريع الاجتماعية، وعموما تنظيم المجال الجماعي أساس التنمية والتهيئة الترابية.

ويظهر أن الجماعات المحلية واعية بخطورة تواجد أنسجة غير قانونية فوق ترابها، غير أن تدخلاتها لإعادة هيكلتها ظلت خجولة بسبب قصر تجربتها وقلة الوسائل التي تتوفر عليها، وذلك رغم توصيات السلطات العمومية من أجل تنمية سياسة تعاقدية بينها وبين المنعشين المختصين.

ويظهر أن هناك مجموعة من الصعوبات تحول دون مساهمة الجماعات المحلية بكيفية فعالة في ميدان إعادة هيكلة السكن الصفيحي نذكر منها: ضعف الرصيد العقاري، نقص الإمكانيات المالية، ضعف التأطير البشري وقلة التراكم المعرفي، تعقيد بعض القوانين وعدم فعالية بعضها الآخر، المس بصلاحياتها واختصاصاتها، وهي عوامل تجعلها في موقع ثانوي أمام تدخلات باقي المنعشين العموميين.

تبقى عملية إعادة الإسكان في بقع أرضية أكثر أشكال التدخلات تطبيقا خلال سنوات الثمانينات والتسعينات، نظرا لمميزاتها سواء على المستوى المالي أو التقني، كما أنها تمتاز بتطبيقها لقواعد التعمير وتبدو أكثر ملاءمة مع رغبات الأسر المستفيدة وتقدم إمكانيات جديدة للملكية المشتركة بين المستفيدين والممولين. تساهم هذه العملية أيضا في منح المستفيدين فرصة لتحسين أوضاعهم السكنية، حسب إمكانياتهم المالية وقدراتهم الإدخارية، والمشاركة في كل مراحل إنجاز المشاريع خاصة التمويل المسبق. ويعتبر البناء الذاتي العنصر الأساسي في عملية إعادة الإسكان، حيث يساهم في إنتاج وحدات سكنية مهمة رغم التحولات التي عرفها المجتمع، ورغم التطور الذي عرفه قطاع البناء والمقاولات العصرية.

وتعمل هذه المؤسسات على بلورة هذا التوجه، خاصة في مشاريع إعادة هيكلة السكن الصفيحي، للدور الذي تلعبه في تحريك الاقتصاد المحلي وسوق الشغل، فهو في نظر

كرانوتيي "الوسيلة الفعالة لمحاربة الفقر الحضري في دول العالم الثالث"²⁰ غير أن عملية البناء الذاتي لا يمكن أن تعطي أكلها إلا إذا تم تأطير المستفيدين تقنيا وماديا، وذلك "رغم المشاكل التي تطرحها عملية التأطير، على المستوى القانوني وأيضا على المستوى الاجتماعي والمؤسسي"²¹ لضمان التجانس المعماري.

◆ برنامج مدن بدون صفيح:

تبنت الوزارة المكلفة بالإسكان ومنذ سنة 2004 برنامجا طموحا للقضاء على الأحياء الصفيحية بمختلف المدن المغربية وتم تحديد سنة 2010 في بداية المشروع كسنة سيتم الإعلان فيها أن المغرب لم يعد يتوفر على أحياء صفيحية. لكن المدة الزمنية المحددة لم تكن كافية لذلك، وتم بالفعل الإعلان عن بعض المدن بدون صفيح سيما منها التي لم تكن فيها الظاهرة تطرح إشكالا كبيرا خاصة على مستوى العقار.

لقد تم التدخل في معظم المدن وفق مقاربة تشاركية مع مختلف الفاعلين على المستوى المحلي وفي إطار برامج عقد المدينة الذي يتم من خلاله تسطير السيناريوهات المتوقعة لحل الإشكالات، ولم يتم لحد الآن القضاء على هذا المركب المجالي وذلك لعدة عراقيل نذكر منها:

- عدم القيام بدراسات ميدانية حديثة لمعرفة وإحصاء كل الأسر و"البركات" المعنية بهذا البرنامج.
- الارتجالية التي أعدت بها ملفات الاتفاقيات المحلية ومباشرة بعد صدور نموذج عقد مدن بدون صفيح سارعت كل جماعة بتنسيق مع الشركاء المحليين في قطاع الإسكان إلى بلورة دراسة مستعجلة من أجل الظفر بعقدة المدينة نظرا للميزانية الضخمة التي رصدتها الوزارة.
- الانتهازية التي أصبحت ممارسة لصيقة بإعادة الإسكان.
- الرغبة الملحة على ضرورة الاستفادة بالمجان وعدم تنازلهم عن مواقعهم خصوصا التي توجد بالقرب من مراكز المدن، حالة فاس ومراكش.
- الإنزلاقات والخروقات التي شابت البرنامج على مستوى التدبير والحكامه، بحيث تم تسييس البرنامج وأصبحت بعض الأحياء الصفيحية ببعض المدن تشكل احتياطا انتخابيا.

²⁰ - Usaid-Maroc, Etude de la politique foncière au Maroc, Juillet 1987, p.40

²¹ - Usaid-Maroc, Etude de la politique foncière au Maroc, Juillet 1987, p.40

- غياب المراقبة الزجرية والمصاحبة والمواكبة من أجل الحد من تزايد الأحياء الصفيحية.

و قصد إعطاء الفرصة لبعض المدن لكي يتم الإعلان عنها بدون صفيح تم تمديد العقد إلى 2012، كتاريخ للقضاء نهائيا على هذه الظاهرة. وعلى العموم فقد تمكن هذا البرنامج وفي مدة 6 سنوات من تحقيق حصيلة إيجابية بالنسبة للعديد من المدن.

4- إعادة هيكلة السكن السري: تدخلات حديثة.

رغم أن ظاهرة السكن السري تعود إلى أواسط الخمسينات، فإن التدخلات لإعادة هيكلتها وتسوية وضعيتها القانونية حديثة ترجع إلى بداية الثمانينات، يقوم بهذه التدخلات فاعلون متنوعون بدءا من الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي توجد تحت وصاية وزارة الإسكان، ووكالات توزيع الماء والكهرباء، ووداديات الأحياء، مروراً بمشاركة مؤسسات مالية وطنية كصندوق التجهيز الجماعي وهيآت دولية كالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالنسبة لتطوان، والمجموعة الاقتصادية الأوروبية بالنسبة لقرية أولاد موسى بسلا.

ويمكن التمييز بين عدة تدخلات في نسيج السكن السري، فهناك التدخلات الجزئية والتي تقضي تنصيب التجهيزات التحتية الضرورية كالماء الصالح للشرب وشبكة التطهير والكهرباء والإنارة والطرق، ثم التدخلات الشمولية التي تهدف بالإضافة إلى تزويد الأحياء بالتجهيزات والمرافق الرئيسية تسوية وضعيتها العقارية والعمل على الوقاية منها بتهيئة المناطق بها باتفاق مع الملاكين في إطار برامج مندمجة. وإذا كانت عمليات إعادة هيكلة السكن السري هي من اختصاص ووداديات وجمعيات الأحياء السرية وتتكلف الدولة بتقديم المساعدة التقنية لها، كالتأطير التقني الذي وفرته مندوبية السكن لودادية التجهيز فإنها أيضا من اختصاص الجماعات المحلية، وقد لجأت هذه الأخيرة إلى مجموعة من المنعشين العموميين المتخصصين في إطار السياسة التعاقدية (الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق، المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء، الشركة الوطنية للتجهيز والبناء، وفوضت لهم مهمة التسيير التقني للمشاريع، نظرا للخبرة التي يتوفرون عليها في هذا الميدان مشروع التنمية الحضرية دراسة سمسة بتطوان، مشروع إعادة هيكلة زواغة بفاس) لتدبير مثل هذه المشاريع مع العلم أن قدراتها لا تسمح بذلك. وإذا كانت التدخلات الجزئية في الأحياء السرية تمول في أول الأمر من الميزانية العامة للدولة ومن انخرطات السكان في برامج وكالة الماء والكهرباء، فإنها أصبحت في إطار الوداديات تمول من تسبيقات المستفيدين ومن الميزانية العامة للدولة.

أما في العمليات المندمجة والتي هي عبارة عن مشاريع كبرى للتنمية الحضرية، فيتم تمويلها من مصادر متعددة لكنها تعتمد أساسا على مساهمة المستفيدين وعلى مداخل الموازنة في التجزئات الوقائية، وأحيانا على المساعدات المالية للهيئات الدولية. يتبين عموما، أن معظم التدخلات التي يتم القيام بها في ميدان إعادة هيكلة السكن السري تتم في إطار تعاقدى، ولها تركيبات مالية متنوعة، تجمع ما بين إمكانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والسكان المعنيين²².

II- التركيب المالي والمؤسسي لعمليات إعادة هيكلة السكن غير القانوني.

يعد الجانب المالي في أية عملية تنموية من أهم العراقيل التي تحول دون تنفيذ البرامج المسطرة. ونظرا لتعدد المساطر المالية وتعدد مصادر التمويل مابين الدولية والوطنية فإن مشاريع إعادة الهيكلة عرفت تعثرات كبيرة وحالت دون القضاء بشكل نهائي على ظاهرة السكن غير اللائق حتى وقتنا الحاضر.

1- تركيبات مالية معقدة.

كانت مشاريع إعادة هيكلة السكن غير القانوني تمويل قبل سنوات الثمانينات من طرف الميزانية العامة للدولة، دون اللجوء إلى استخلاص التكاليف من طرف المستفيدين وفي المرحلة التي كان يتم فيها ذلك، كانت عملية الاستخلاص تأخذ وقتا طويلا دون إيجاد بنيات ملائمة لجمعها. ومع تراجع الدولة عن ميدان السكن الاجتماعي بسبب تطبيق سياسة التقويم الهيكلي في بداية الثمانينات، نظرا للظروف الاقتصادية السيئة (عجز في الميزانية، عجز في ميزانية الأداءات، تفاقم الديون الخارجية) وضعت الدولة مبادئ استخلاص التكاليف والتمويل المسبق من قبل المستفيدين، وأيضا اللجوء إلى الموازنة المالية لتطبيق مشاريع إعادة الهيكلة، وتمكن التركيبة المالية للمشاريع من تحديد حصة مختلف المصادر المالية (الدولة، المستفيدين، القروض) وأيضا من توفير الظروف المالية والتقنية لها، ومن تقسيم مرتقب للمصاريف والمحاصيل²³ ونظرا لتعدد تنفيذ مشاريع إعادة هيكلة السكن غير القانوني، أصبح اللجوء إلى مؤسسات متخصصة تتمتع باستقلال مالي أمرا ضروريا، تمكنت هذه الأخيرة من تدقيق التركيبات المالية واللجوء إلى تصاميم تمويلية واقعية، ومن وضع طرق ومنهج ديناميكية لتقدير التكاليف، وذلك لكون مشاريع إعادة الهيكلة عرفت مقاربات خاصة في إعدادها: دراسات سوسيواقتصادية، دراسات تقنية، تحليل عقاري.

²² - Usaid-Maroc, Etude de la politique foncière au Maroc, Juillet 1987, p.40

²³ - La position du ministère de l'intérieur à l'égard des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régional. In lamalif, n 43, pp 23-24.

:

وتعتمد هذه التركيبة على:

الموازنة المالية: وتمكن هذه الأخيرة من تطبيق أثمان متباينة، تساعد على تجاوز العجز الحاصل في المشاريع. تطبق في إعادة هيكلة السكن السري في التجزئات الوقائية، وأيضا في برامج إعادة الإسكان، حيث تمكن من سد العجز الحاصل في بيع بقع إعادة الإسكان بأثمنة تقل عن ثمن الكلفة، وذلك بواسطة بيع بقع أخرى. تتكون تركيبة الموازنة من ثلاثة أنواع من البقع:

- بقع إعادة الإسكان موجهة للساكنة المستهدفة بأثمنة تقل بكثير عن ثمن التكلفة.
- بقع وقائية معدة للسكن الاقتصادي تفوت بأثمنة تقارب ثمن التكلفة.
- بقع الموازنة والمعدة للسكن الفردي والمحلات التجارية تباع بأثمنة تقارب الأثمنة المتداولة في السوق العقاري.

أملت هذه المقاربة اعتبارات ذات طابع مالي واجتماعي ومعماري، بحيث نجد أن مشاريع إعادة الإسكان تهدف حاليا تحسين المشهد المعماري للتجزئات عن طريق تنويع محتواها الاقتصادي والاجتماعي للقضاء على التمييز السوسيو مجالي، غير أن نظام الموازنة يسهل تطبيقه على عمليات إعادة الإسكان، أما على مستوى إعادة الهيكلة في عين المكان فنادرا ما يحصل ذلك بسبب تركيبة هذه المشاريع التقنية والمالية المعقدة، كما أن التدخلات ما زالت محدودة في ميدان إعادة هيكلة السكن السري. وي طرح تطبيق هذا الاختيار في مشاريع التهيئة العقارية الكبرى مشاكل مرتبطة بالحصول على الوعاء العقاري، وأيضا بسوق العقار المبني وغير المبني بالمدينة المعنية، هذا فضلا عن أن بقعة لإعادة الإسكان تتطلب ما يقارب بقعتين للموازنة.

إن تطبيق نظام الموازنة في عمليات صغيرة يقلص من إمكانية جمع موارد مالية إضافية، لذا فإن تطبيقه على مستوى المدينة أو الجهة يكون فعالا، كما أنه يعمل على إلحاق الضرر بالأنواع السكنية الأخرى خاصة المساكن الاقتصادية (HBM)، والتي توجه أساسا للشرائح المتوسطة. ويساهم هذا النظام في رفع الأثمنة العقارية التي تنعكس سلبا على تكلفة المشاريع، وذلك من خلال غرفه من السوق العقاري الخاص بسبب نفاذ الاحتياط العقاري العمومي، "حيث انتقل ثمن متوسط المتر مربع بين سنتي 1984 و1985 من 250 إلى 300 درهم ومن 550 إلى 600 ما بين سنتي 1990 - 1991"²⁴ هذا على مستوى التدخل، أما على المستوى المؤسساتاتي فتتجلى نقائصه في كون صاحب المشروع لا يملك حق التصرف في محصول بيع

²⁴ - La position du ministère de l'intérieure à l'égale des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régionale. In lamalif, n 43, pp 23-24.

بقع الموازنة خاصة (بقع العمارات والوحدات التجارية)، حيث يتم استرجاعه من طرف صندوق إعادة استعمال أملاك الدولة، الشيء الذي يجعل انعكاسات الموازنة محدودة على أثمانه بيع البقع الموجهة للأسر ذات الدخل الضعيف.

مبدأ استخلاص التكاليف والتمويل المسبق:

تساهم تسبيقات المستفيدين في تمويل جزء مهم من المشاريع، وهي تكون فعالة في بقع الاستئصال حيث يتم التحكم في جمعها قبل أن تمنح البقع للمستفيدين، على عكس إعادة الهيكلة في عين المكان حيث يتم بناء البقع قبل عملية تحديد تكاليف التجهيزات، الشيء الذي يجعل عملية استخلاص التكاليف صعبة. ويظهر عموماً، أن عملية استخلاص التكاليف في عملية إعادة هيكلة السكن الصفيحي هي سهلة مقارنة مع عمليات إعادة هيكلة السكن السري، حيث يتم اللجوء أحياناً إلى أداءات بعيدة المدى وإلى الضريبة المحلية ومداخل الموازنة. وتعرف عملية استخلاص التكاليف في مشاريع إعادة هيكلة السكن السري مجموعة من الصعوبات تتمثل أساساً في "ضعف الإرادة السياسية، التأخر في منح الرسوم العقارية، رفض الأداءات، النقص في التأطير وتوعية السكان"²⁵. لذا فالتركيبة المالية لمشاريع إعادة هيكلة السكن السري لن تكون واقعية، إضافة إلى استخلاص التكاليف من طرف المستفيدين، إلا إذا تم الاعتماد على مصادر أخرى كمساعدات الدولة والجماعات المحلية ومداخل الموازنة.

إن صعوبة التحكم في استخلاص التكاليف تكون لها انعكاسات سلبية على التوازن المالي للمشاريع وعلى المدة المحددة للإنجاز، وتتنوع طبيعة الاستخلاص حسب العملية وطبيعة المشروع ومكوناته وأيضاً حسب ثمن بيع المنتج ومستوى يسر المستفيدين "وقد تراوحت نسبة الاستخلاص بمدينة خريبكة ما بين 10% بمشروع القدس 2 تجزئة 2، و98% بمشروع القدس 2 تجزئة 1"²⁶.

حصى الميزانية العامة للدولة: وهي مساعدات موجهة لبيع إعادة الإسكان والتي يتم بيعها بسعر دون سعر تكلفتها. ويظهر أن هاته المساعدات هي ضعيفة وغير موزعة بشكل عقلاني.

تمويلات الفاعلين العموميين: ينبغي عند تحليل التمويل العمومي للمساكن الاجتماعية، أن تؤخذ بعين الاعتبار أيضاً التمويلات التي يقدمها المتدخلون العموميون، حيث

²⁵ - La position du ministère de l'intérieur à l'égale des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régionale. In lamalif, n 43, pp 23-24.

²⁶ - La position du ministère de l'intérieur à l'égale des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régionale. In lamalif, n 43, pp 23-24.

تساهم المؤسسات التابعة لوزارة الإسكان بشكل كبير في تمويل مشاريع السكن الاجتماعي، خاصة الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق، والشركة الوطنية للتجهيز والبناء، حيث ارتفعت حصتهما في عملية تمويل السكن الاجتماعي من 13.58 % سنة 1990 إلى 21.67 % سنة 1991، في حين عرفت حصة المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء تقلصا مهما من 64 % سنة 1990 إلى 57.81 % سنة 1991، بعدما كانت تحتل الصدارة في هذا المجال، بينما بلغت نسبة استثمار بعض مندوبيات وزارة الإسكان التي توجد بها "ما يقارب 3 % سنة 1991"²⁷.

تلعب هذه التمويلات دورا رئيسيا في التركيبة المالية للمشاريع، وتسبب العجز الحاصل بسبب التأخر الحاصل في جمع حصص بيع بقع المتاجرة، وأيضا تأخر حصص الميزانية العامة للدولة. وبهذا تكون سياسة إعادة هيكلة السكن في القانوني، قد حققت تطورا مهما على مستوى التدبير المالي للمشاريع وأيضا المؤسساتي.

2- تنوع التركيبة المؤسساتية لمشاريع إعادة هيكلة السكن غير القانوني.

تعرف التركيبة المؤسساتية لمشاريع إعادة هيكلة السكن غير القانوني أشكالاً وطرقاً مختلفة، بسبب تنوع خصائص المشاريع وتنوع محتواها العام وعدد الفاعلين المتخصصين، يعبر هذا التنوع عن الإرادة العمومية لتحديد استراتيجية شمولية للتدخل. وقد تكلفت في هذا الإطار الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق بانجاز خمس عمليات لإعادة هيكلة السكن الصفيحي بمدينة تازة (السعادة، الكوشة، القدس 1، المسيرة 2، القدس 3)، بمقتضى عقد تم بين الدولة والوكالة الوطنية منذ سنة 1984 وذلك طبقا للمهام التي أوكلت لها عند تأسيسها. وقد تم وضع بروتوكولات اتفاقية على مستوى مختلف العمليات، بهدف تحديد إطار التدخل والأدوار الخاصة بمندوبية السكنى والوكالة على مستوى كل عملية. وعلى هذا الأساس تكلفت الوكالة بعملية إنجاز المشاريع في إطار العمل بالتفويض.

يبرز هذا الاختيار الكفاءة التقنية والمالية التي تتميز بها الوكالة مقارنة مع مندوبية السكنى، وأيضا بالمرونة التي يتميز بها نظام تسيير وتدبير المشاريع.

وقد تم تحديد إطار مؤسساتي على الشكل الآتي:

- عمليات قام بها فاعلون محليون وتدخلت الوكالة فقط لإنجاز أشغال التجهيزات، يتعلق الأمر بعملية السعادة والكوشة.
- عمليات خاصة بالوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق، حيث تدخلت في مجموع دورة التركيبة وإنجاز المشاريع.

²⁷ - La position du ministère de l'intérieure à l'égale des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régionale. In lamalif, n 43, pp 23-24.

مكنت عملية التقييم التي قامت بها الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق من استنتاج مسألة أساسية تتجلى في كون أنه "كان من الأجدى، و لاعتبارات مرتبطة بالتجانس أن تتدخل الوكالة في جميع المستويات بدءا من التركيبية الأساسية إلى المتاجرة في البقع مرورا بمرحلة بدء الدراسات"²⁸.

- أسندت في مدينة خريبكة مسألة تعيين المتدخلين واستدعائهم إلى مضر العمالة. وتكلفت مندوبية السكنى بوضع طرق الممارسة التقنية والإدارية، كما أنها حددت ظروف التدخل خاصة توفير العقار الضروري. وعلى هذا الأساس عرض عامل الإقليم على مدير الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق مشكل التهيئة وتجهيز الأحياء المراد إعادة هيكلتها. واتصلت الوكالة بشكل منطقي مع مندوبية السكنى، وشرعت في العمل مع كل المصالح المحلية المعنية والتي جندتها المندوبية، وقد شمل هذا التدخل 3397 أسرة موزعة على مساحة 142 هكتارا و23 حيا (9 بخريبكة، 6 بواد زم، 4 بوجنبيية، 2 بأبي جعد، 1 بالهطان وبولناور).²⁹

- في مدينة طنجة: تكلفت العمالة بتحديد المتدخلين والتنسيق فيما بينهم لإعادة هيكلة السكن السري، تدخلت في إنجاز المشروع كل من البلدية و الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق و الشركة الوطنية للتجهيز والبناء والمؤسسة الجهوية للتجهيز والبناء والمندوبية الجهوية للإسكان ووكالة توزيع الماء والكهرباء.

- وفي مدينة تطوان، تطلب مشروع إعادة هيكلة "درسة سمسة" تركيبة مؤسساتية مختلفة، حيث وضعت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بلدية تطوان في قلب المشروع باعتبارها المسؤولة عنه، أخذا بعين الاعتبار مسؤوليتها في التدبير الحضري. وقد تكلفت الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق بالتسيير التقني للمشروع في إطار الإنجاز المنتدب، من خلال قيامها بإنجاز أشغال التطهير، الطرق والعقار في حين تكلفت وكالة الماء والكهرباء بإنجاز الأشغال التي هي من اختصاصها.

ولتحديد شروط التنفيذ، تم إبرام مجموعة من الاتفاقيات بين المؤسسات التالية: البلدية، الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء، الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق،

²⁸- La position du ministère de l'intérieure à l'égale des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régionale. In lamalif, n 43, pp 23-24.

²⁹- ANHI, op.cité, 1994 p.19.

:

صندوق التجهيز الجماعي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وقد تكلفت هذه الأخيرة بمهمة التنسيق فيما بينهم لتجاوز المشاكل.

خاتمة:

يتكون السكن غير القانوني أساسا من السكن الصفيحي والسكن السري، وقد شكل هذا السكن نظاما حقيقيا لإنتاج الأرض لشرائح اجتماعية واسعة تم إقصاؤها من قبل الأنظمة المؤسساتية العمومية والخاصة لعرض العقار.

وقد عرف السكن غير القانوني تراجعا مهما بفضل تطبيق سياسة إعادة الهيكلة التي تم تطبيقها مع أواخر سنوات السبعينات على أساس برامج مندمجة، هدفها تحسين ظروف عيش السكان ذوي الدخل الضعيف وإقامة خدمات حضرية واجتماعية وإنعاش أنشطة اقتصادية توفر فرص الشغل.

عرف تدبير مشاريع إعادة هيكلة السكن غير القانوني تطورات مهمة، شملت طرق التدخل بحيث نميز ما بين التدخلات في السكن الصفيحي وذلك بواسطة إعادة الهيكلة في عين المكان وإعادة الإسكان، وما بين التدخلات الجزئية والشمولية التي تهدف تسوية السكن السري، ومست أيضا التركيبات المالية والمؤسساتية، إذ عرفت التركيبة المالية تطورا مهما، من تركيبات مالية بسيطة إلى أخرى معقدة ومتنوعة. وهمت أيضا هذه التطورات، طرق استخلاص التكاليف والتمويل المسبق بواسطة تسبيقات ودفعات أولية من طرف المستفيدين، وأيضا اللجوء إلى الموازنة المالية.

مكنت التدخلات العمومية في ميدان إعادة هيكلة السكن غير القانوني من تحصيل خبرة مهمة خاصة في ميدان السكن الصفيحي، حيث التجارب عديدة والتدخلات العمومية قديمة. غير أن هناك مجموعة من الصعوبات تعرقل هذه التدخلات، وتحول دون تطبيق سياسة حقيقية في ميدان السكن الاجتماعي.