

DES MUTATIONS DE LA DRCR DU MAROC EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Hicham N'Hammoucha
Directeur des Routes et de la Circulation Routière / Maroc

INTRODUCTION

Depuis sa création en 1973, la Direction des Routes et de la Circulation Routière du Maroc (DRCR) a connu plusieurs mutations pour s'adapter à l'évolution de son environnement politique, économique, technique et social.

Cet environnement a été marqué d'abord par un besoin pressant de développer des infrastructures routières pour restructurer le pays après son indépendance, puis répondre aux impératifs de développement économique du pays, accompagner la politique de décentralisation et répondre par la suite aux besoins de développement économique et social du monde rural.

La présente communication donne un aperçu sur les différentes mutations en décrivant leurs motivations et les mesures adoptées pour les mettre en oeuvre.

1. CADRE INSTITUTIONNEL

1.1- MISSIONS ET STRATEGIE

Le Ministère de l'Équipement et du Transport du Maroc est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans les secteurs des routes et autoroutes, de la voie ferrée, des ports et des transports.

Le Ministère intervient également en tant que maître d'ouvrage délégué dans la réalisation des bâtiments publics pour le compte d'autres Départements.

Il gère aussi le domaine public de l'État et assure la tutelle du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Les secteurs à la charge du Département revêtent un caractère stratégique dans le développement économique et social du pays, eu égard à leurs impacts sur la croissance de l'économie, la progression des investissements et l'amélioration du bien être des couches défavorisées en particulier dans le milieu rural.

La politique du Ministère s'articule autour des orientations fondamentales suivantes :

- Anticiper et accompagner l'essor de l'activité économique en créant les infrastructures qui la favorisent (ports, routes, Autoroutes, voies ferrées, aéroports, etc...)
- Assurer la sauvegarde du patrimoine national : routes, ports et domaine public par la mise en place d'une politique rationnelle de maintenance et d'entretien.
- Contribuer à la lutte contre les disparités régionales par l'aménagement d'ouvrages: infrastructures routières, alimentation en eau potable, ouvrages aéroportuaires,...
- Veiller à l'intégration inter-régionale à travers les programmes d'équipement,
- Développer et promouvoir le secteur du Bâtiment et Travaux Publics,

- Apporter l'assistance technique aux Départements et Collectivités Locales qui en expriment le besoin,
- Assurer une meilleure gestion du transport.

Les orientations politiques sont déclinées en stratégies sectorielles qui se présentent pour le secteur routier comme suit :

- La sauvegarde du patrimoine routier pour améliorer l'état des infrastructures routières existantes et rattraper le retard accumulé en matière d'entretien. L'objectif quantitatif étant de réaliser annuellement 1000 km de renforcement et 1000 km de revêtement. L'objectif qualitatif est de maintenir le réseau routier au moins dans son état actuel.
- L'adaptation du réseau routier à l'évolution du trafic pour réduire les coûts de circulation des véhicules, améliorer le niveau de service offert aux usagers ainsi que la sécurité routière. Plusieurs programmes participent à cet objectif : l'élargissement des routes étroites, l'amélioration des itinéraires pour assurer la fluidité de la circulation, le contournement des grandes agglomérations, l'amélioration de la sécurité routière, etc.
- L'extension du réseau routier pour améliorer la desserte du monde rural en particulier celle des zones enclavées et accompagner les projets de développement économique et social.
- La promotion, à une échelle politique plus internationale, de grands projets destinés à préparer l'avenir à plus long terme comme la liaison fixe Europe- Afrique qui se traduirait par un tunnel dans le Déroit de Gibraltar.

1.2- DECONCENTRATION/DECENTRALISATION POUR UN DEVELOPPEMENT REGIONAL

Dès les premières années de l'indépendance, les pouvoirs publics ont manifesté leur volonté de décharger l'Etat des compétences que les Collectivités Locales peuvent valablement assurer, mais aussi et surtout de mettre fin au monopole de l'administration centrale.

Le Maroc indépendant a très tôt opté pour une décentralisation graduelle. Il a adopté progressivement un cadre législatif et réglementaire qui favorise la décentralisation, avec en point d'orgue la Charte Communale de 1976. De même, ont été promulguées une réforme de la Région en 1997 et une nouvelle Charte Communale en 2002. La loi de 1976 instaurant la première Charte Communale contient les dispositions juridiques décentralisatrices les plus cruciales. Ainsi, les communes deviennent des collectivités locales de droit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (30% des recettes de TVA seront transférées aux Collectivités locales à partir de 1987), placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, administrées par des conseils communaux élus. Les vertus de cette réforme aux yeux du législateur étaient de : permettre un partage efficient des pouvoirs pour assouplir les procédures et répondre aux besoins grandissants des citoyens en services de proximité, constituer un cadre de

collecte d'informations utiles au planificateur et aux investisseurs et susciter des dynamiques de développement local à travers la gestion participative.

La nouvelle Charte Communale adoptée en 2002 vise à d'approfondir le processus de décentralisation et de développement humain local. Elle prévoit des dispositions visant notamment à renforcer l'autonomie et la bonne gouvernance locales, à améliorer le statut de l'élu et la transparence de la gestion publique locale, à élargir et clarifier les compétences des conseils élus. Ces dispositions avaient également pour but d'alléger le dispositif de tutelle par l'instauration d'un contrôle à posteriori, la réduction des actes soumis à l'approbation et les délais de celle-ci.

L'organisation, en 1997, de la région a été un nouveau pas vers la constitution d'ensembles territoriaux homogènes et intégrés. L'objectif est de constituer des espaces de développement économiques et social homogènes, dont la composition dépasse le découpage exclusivement géographique effectué dans les années 1930 pour intégrer des données humaines (effectifs et dispersion de la population), économiques (volume des activités agricoles et industrielles, infrastructures de base) et naturelles (ressources en eau, énergie et matières premières).

Or, sans une déconcentration effective, la décentralisation devient inopérante. Ainsi, Feu Sa Majesté le Roi HASSAN II, dans la lettre Royale du 19 novembre 1993 adressée au Ministre d'Etat à l'intérieur, a bien voulu donner ses directives pour imprimer le même mouvement pris par la décentralisation à la déconcentration, et a précisé que le système de décentralisation « **serait resté incomplet si, parallèlement, nous maintenions notre capitale comme seul centre de décisions administratives. Ce paradoxe qui aurait vidé de tout son contenu réel notre politique de décentralisation ne nous a guère échappé. Aussi, avons nous constamment invité nos ministres d'abord d'avoir des délégations régionales aussi étoffées que possible, puis d'élargir au maximum, sans nuire au bon fonctionnement de l'administration, les compétences de ces dernières** ». Dans cette optique, le décret du 20 octobre 1993 a confirmé la volonté Royale de donner à la déconcentration une impulsion nouvelle.

Le Maroc a alors réussi à construire progressivement un vaste réseau de services extérieurs et de représentations locales assez étendu à travers le territoire national. Aussi, face aux attentes fortes de la population en matière de déconcentration, les pouvoirs publics ont maintes fois manifesté leur volonté de faire de l'institution d'une administration déconcentrée la pierre angulaire de toute politique de réforme de l'administration.

Au début des années 1990 et à la faveur des réformes engagées au cours de cette décennie (réforme de la constitution, restructuration de l'économie, approfondissement du processus démocratique, promotion des droits de l'Homme et des libertés, etc.), le processus de la déconcentration, et partant celui de la coordination de l'action administrative locale, est donc appelé à connaître une nouvelle dynamique.

Devant cette évolution institutionnelle, la DRCR du Maroc a été une administration pionnière en matière de déconcentration et ce pour anticiper, accompagner et soutenir cette dernière, de manière diligente et consistante.

2. PRINCIPALES MUTATIONS CONNUES PAR LA DRCR DU MAROC

Pour accomplir les missions qui lui sont dévolues, la DRCR a adapté continuellement ses structures, en anticipant souvent sur les mutations de son environnement, pour assurer toute l'efficacité requise à son action.

2.1- ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS ROUTIERS

Au lendemain de son indépendance, le Maroc a lancé un programme de développement des infrastructures routières pour faire évoluer leur rôle colonial (pénétrantes et dessertes pour les intérêts coloniaux) à un rôle d'accompagnement du développement économique du pays puis de désenclavement des zones enclavées. Ainsi :

- **les premières années qui ont suivi l'indépendance** ont été marquées par le lancement de routes d'unification et d'intégration avec :
 - 300 km dans la zone nord pour lesquels Sa Majesté feu Mohamed V avait donné le coup d'envoi au lancement de la construction de la route de l'unité le 5 juillet 1957 avec la participation effective aux travaux de Sa Majesté feu Hassan II, prince héritier à l'époque,
 - 925 km de routes dans le sud de l'Atlas (régions d'Agadir, Ouarzazate, Errachidia, Bouarfa,...)
- **période 1973-1984** : au cours de cette période, le plan 1973-1977 a permis de lancer d'importants projets de développement économique du pays qui ont nécessité la réalisation de nombreuses infrastructures: périmètres irrigués, polygones betteraviers, ports,... Cette période a connu également la mise en place des structures de gestion de la route et le lancement des actions normatives pour disposer de normes routières nationales concernant l'entretien et la construction des routes :
 - en 1973, la Direction des Routes a été créée pour gérer les routes classées à la charge de l'Etat,
 - En 1974, la mise en place de la charte de l'entretien routier et l'édition de nouvelles spécifications relatives aux matériaux non traités pour chaussées
 - De 1975 à 1988, la construction de près de 2400 km dans les provinces du sud pour activer leur intégration à la patrie mère et leur développement économique et social,
 - L'élaboration en 1978 de dossiers types d'ouvrages d'art,
 - La création, en octobre 1979, du Centre National d'Auscultation des Chaussées qui a évolué vers un Centre National d'Etudes et de Recherches Routières (CNER) chargé de l'auscultation des chaussées, de la gestion de la base de données routières, des études à caractère de recherche appliquée dans le domaine routier et du développement d'outils d'aide à la gestion routière.
 - L'élaboration en 1983 des CPC relatifs aux travaux routiers courants,

- Le lancement d'un Programme d'Entretien de Routes Secondaires et Tertiaires (PERST), financé par la BAD, en janvier 1983,
 - la création des Services Logistique et Matériel (SLM) en 1983 pour la gestion autonome du matériel des TP,
 - la restructuration des services extérieurs du Ministère en charge de l'Équipement pour accompagner la politique de déconcentration et de décentralisation adoptée par le gouvernement,
 - la réalisation de plusieurs études stratégiques pour aider à la planification du développement du réseau routier.
- **période 1985-1990** : au début de cette période, le budget alloué au secteur routier a enregistré une grande réduction qui allait mettre en péril le réseau existant. Ainsi, cette situation a conduit à la création du Fonds Spécial Routier qui a été mis en place en 1989 pour garantir une stabilité des ressources permettant de sauvegarder le réseau routier. Cette période a été aussi marquée par d'autres événements :
- l'achèvement de la construction de la première section autoroutière entre Casablanca et Rabat en 1987,
 - la création de la Société Nationale des Autoroutes du Maroc le 2 juin 1989,
 - la création de l'Institut de Formation aux Engins et à l'Entretien Routier (IFEER),
 - l'institution du nouveau reclassement du réseau routier
 - le lancement en 1990 de plusieurs études stratégiques pour le développement des infrastructures routières dont :
 - l'étude du Schéma d'Armatures Autoroutier National,
 - l'étude d'aménagement des routes non revêtues,
 - l'étude d'élargissement des routes étroites,
 - l'étude d'un système de gestion des ouvrages d'art.
- **période 1991-2004** : cette période a été la période de lancement des grands projets d'infrastructures routières. Les événements qui ont marqué cette période sont les suivants :
- en 1991, le Maroc a organisé le XIXème Congrès Mondial de la Route qui a connu un grand succès.
 - La mise en place d'un système de gestion de l'entretien routier (SYGER),
 - L'instauration du péage sur l'autoroute Casablanca-Rabat en avril 1991,
 - Le lancement de la construction de nouvelles autoroutes (l'autoroute Rabat-Larache en 1991, de Rabat-Fès en 1995, de Casablanca-Settat en 1999, d'Asilah-Tanger en 2002, du contournement de Settat en 2003, de Tétouan-Fnideq et Settat-Marrakech en 2004),
 - La mise en service de l'autoroute Rabat-Kénitra en 1995, de Kénitra-Larache en 1996, de Rabat-Fès et de Larache –Sidi Lyamani en 1999, de Casablanca-Settat en 2001, de sidi Lyamani-Asilah en 2002, du

Contournement de Casablanca et de l'autoroute Casablanca-Had Soualem en 2004.

- Le lancement, en 1995, des travaux du premier programme national des routes rurales,
- Le démarrage des travaux de construction de la rocade méditerranéenne en 1998.

2.2- LA DRCR FACE AU PROCESSUS DE DECENTRALISATION/ DECONCENTRATION

Pour anticiper et accompagner l'évolution institutionnelle en matière de décentralisation/déconcentration, la DRCR a entrepris les mutations suivantes :

Restructuration des services extérieurs et décentralisation (1980-1982)

Après la réorganisation des entités centrales, le Département de l'Équipement s'est attelé à la restructuration de ses Services Extérieurs dans le cadre d'une politique de décentralisation très poussée. Cette évolution était marquée à l'échelle nationale par le renforcement des prérogatives des Collectivités locales instituées par la charte communale de 1976. Le MET ayant anticipé sur les changements socio-économiques prévisibles, a mis en place des Directions Provinciales et Régionales des Travaux Publics (DPTP, DRTP) en vue de rapprocher l'Administration des problèmes et préoccupations des citoyens et des usagers.

La création des DRE/DPE par l'arrêté du Ministre de l'Équipement n° 856-83 du 7 juillet 1983 vise à :

- faire des DRE/DPE la tête de pont de toute action du Département de l'Équipement,
- constituer au niveau régional des pôles de compétences techniques,
- nouer des relations suivies avec les citoyens, les élus et l'ensemble des acteurs locaux,
- connaître toutes les potentialités du territoire pour mieux contribuer à les développer,

Cette structure a été améliorée au fur et à mesure des possibilités en vue de mettre en place, progressivement, une administration de proximité, grâce à un réseau de services locaux plus denses, mieux répartis à travers le territoire et mieux pourvus en cadres administratifs et techniques compétents.

Aujourd'hui le Ministère de l'Équipement et du Transport est doté de 46 directions territoriales dont 16 directions régionales.

Pour une meilleure déconcentration des services et suite au nouveau découpage administratif du Royaume, 9 Directions Régionales sont dotées, d'un Centre Régional des études Techniques (**CERET**), d'un Service de Planification et des Études Économiques (**SPEE**), d'un Service de Logistique et de Matériel (**SLM**) et d'un Service Administration Générale (**SAG**).

Ces entités répondent à une dynamique d'organisation nouvelle : le *CERET* assure l'animation et la promotion de la technicité au niveau de la région. A cet effet, il veille au transfert de son savoir faire aux services techniques provinciaux du Département. Il assiste également, à leur demande, les Collectivités Locales et les services extérieurs des autres Départements.

Le *SPEE* réalise, à l'échelle de la région et dans tous les domaines de l'équipement, les études générales nécessaires pour l'élaboration des programmes de développement et la coordination de ces domaines.

Enfin, le SLM assure la gestion autonome du matériel des travaux publics au niveau de la région dont il relève.

Ainsi, au niveau régional, chaque DRE dispose d'une brigade régionale de terrassement. Ces brigades participent à la construction et l'entretien des pistes en milieu rural. En outre, chacune des treize DPE concernées par les problèmes d'enneigement dispose d'un parc matériel spécialisé de déneigement.

Actuellement, tous les moyens nécessaires sont mis en place pour que les seize Directions Régionales de l'Équipement accomplissent pleinement les missions qui leur sont dévolues. Aussi, plusieurs actions leur ont été déconcentrées (approbation des études routières, approbations de certains marchés, etc.).

Consolidation de l'organisation institutionnelle (1983-1990)

Durant la décennie 80, le MET a développé les formules de gestion des services publics par le biais d'Etablissements Publics. Ces nouvelles entités se sont avérées comme outils appropriés aux exigences d'exploitation moderne de ces secteurs. Ainsi, L'ODEP (ex RAPC) a été créé en 1984, les Instituts de Formation des Travaux Publics (IFTP) en 1987 (promulgation des textes), le bureau d'études Conseil Ingénierie et Développement (CID) en 1982, la Société de Dragage des Ports (DRAPOR) en 1984 et enfin la Société Nationale des Autoroutes du Maroc (ADM) en 1989.

Le Département a par ailleurs développé depuis 1984 des formules de partenariat avec les communes, les municipalités, les associations d'usagers et les ONG qui ont connu un grand essor depuis le début de la décennie en cours. Ces nouvelles formules permettent, d'une part, de démultiplier les possibilités financières du Ministère qui s'assurait par la même occasion que le projet objet du partenariat est réellement souhaité par la population, et d'autre part, d'impliquer les bénéficiaires dans la gestion et la maintenance de ces projets. Le partenariat, vu l'accroissement des contraintes budgétaires, fait partie d'un vaste programme de diversification des sources de financement des infrastructures, ayant abouti à la mise en place du Fonds Spécial Routier, le renforcement de la coopération internationale bilatérale et multilatérale et le lancement des formules de concession des infrastructures au secteur privé.

3. LA DRCR DU MAROC AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL

Aujourd'hui, les difficultés socio-économiques sont sans cesse croissantes et il est même impossible de se baser sur une gestion centralisée des activités et des politiques

publiques. En effet, l'état central révèle actuellement une incapacité objective à apporter des solutions durables à des problèmes aussi importants que l'emploi, l'habitat, la santé, l'éducation, l'action socioculturelle, l'équipement et l'environnement.

C'est pour cette raison que la régionalisation constitue l'un des axes fondamentaux sur lesquels se base le MET pour la mise en œuvre de ses programmes d'investissement.

Les objectifs des actions assignés à cette régionalisation tendent à concrétiser la volonté du Département de l'Équipement d'accompagner la politique de l'État en matière de décentralisation et de développement intégré et durable de la Région en tant qu'entité politique et économique.

Cette démarche de promotion du développement régional s'articule autour des principales préoccupations suivantes.

3.1. ACCOMPAGNER LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE PAR L'AMELIORATION DE LA DESSERTE DU MONDE RURAL

Pour améliorer les conditions de vie des populations rurales, la DRCR a lancé, depuis 1995, un important programme de désenclavement baptisé « Programme National de Routes Rurales (PNRR) ». ce programme vise la réalisation d'infrastructures routières permettant de désenclaver les populations rurales. Des études d'évaluation a mis en exergue les nombreuses vertus de ce programme du à ses multiples impacts socio-économiques en facilitant l'accès aux services sociaux de base.

Le premier programme national de routes rural, réalisé entre 1995 et 2005 a été une opportunité pour initier de nouvelles actions ou réformes dont:

- L'adoption de standards de conception et de construction des routes à faible trafic,
- L'utilisation des matériaux locaux,
- La mise en place de nouvelles ressources de financement des opérations de routes rurales, basées sur un amendement du texte relatif au Fonds Spécial Routier et l'introduction du partenariat.

Le deuxième programme national des routes rurales, lancé en 2005, a permis d'introduire de nouvelles réformes :

- Une nouvelle approche d'identification des projets basée sur l'implication des populations via les élus dans le choix des opérations,
- La contractualisation des engagements des collectivités locales dans la participation au financement des opérations et dans la prise en charge des travaux d'entretien ultérieur des routes non classées, 16 conventions cadres et 59 conventions spécifiques ont été ainsi conclues,
- La création de la Caisse pour le Financement Routier qui a pour mission de mobiliser les financements nécessaires à l'accélération du rythme de réalisation du programme national des routes rurales.

3.2- PROMOUVOIR LE PARTENARIAT A TRAVERS UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION DE LA POPULATION ET DES ASSOCIATIONS AUX ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Dans le cadre de la politique suivi en matière de développement du partenariat avec les Collectivités Locales et les Organismes Non Gouvernementaux, la DRCR entreprend la réalisation, en partenariat, de plusieurs projets de routes rurales.

La consistance de ce partenariat concerne les aspects technique, institutionnel et financier. Les résultats ainsi obtenus sont encourageants : le contenu des conventions conclues depuis 1990 entre le Ministère de l'Équipement et ses partenaires (Collectivités Locales, associations d'usagers des routes et autres) pour la réalisation de projets routiers dans les différentes provinces du Royaume porte sur plus de 5500 km de routes et 18 ouvrages d'art qui concernent des projets de construction de routes neuves, des aménagements de pistes et de la maintenance de routes avec une enveloppe globale qui dépasse 7 milliards de DH. La contribution du Département de l'Équipement est de plus de 3,7 milliards de dirhams, soit 53 % du coût global.