

**INFRASTRUCTURES ROUTIERES
EN MILIEU RURAL
ET DEVELOPPEMENT DES CL
ASPECTS JURIDIQUE
INSTITUTIONNEL
ET FINANCIER**

**Mr. ZOUAGUI Mohamed
D.G.C.L. RABAT**

RESUME

La communication traitera brièvement des aspects institutionnels, juridique et financière en liaison avec les dispositions de la Charte Communale promulguée en 1976 et du décret du 1er Février 1990 relatif aux voies de la communication:

- Le rôle du réseau routier dans le développement rural et sa situation actuelle.

- Evolution des rapports entre les collectivités locales et les services du Ministère des Travaux Publics en matière d'entretien et de réalisation des routes de 1976 à 1990.

- Le financement des travaux et l'appui technique aux Collectivités locales dans la perspective du transfert d'une partie du réseau routier dans le cadre du décret du 1^{er} Février 1990 relatif aux voies de communication sus-visé.

Le développement rural et l'aménagement du territoire constituent des priorités nationales. L'analyse des bilans récemment établis à différents niveaux permet de dégager des résultats très encourageants auxquels les efforts consentis durant les dernières décennies ont permis d'aboutir. Mais cette analyse permet également de constater le déséquilibre assez marqué qui est apparu entre le milieu rural et les zones urbaines dans plusieurs secteurs, en particulier dans celui des équipements de base.

Pour réduire ces disparités il convient d'engager, dès à présent, la réflexion sur les prochains programmes de développement du monde rural et éviter que les communes rurales n'en soient les grandes oubliées. A cet égard, les infrastructures routières de rase campagne qui représentent un domaine vital pour l'essor économique et social des populations vivant en milieu rural doivent bénéficier de toute l'attention qu'elles méritent de la part des pouvoirs publics. Les problèmes soulevés par cette catégorie de réseau étant d'actualité, les travaux du Congrès National de la Route arrivent à point nommé en nous offrant le cadre approprié pour rappeler ou analyser certains aspects d'ordre juridique, institutionnel et financier qui intéressent particulièrement les Collectivités Locales et leurs principaux partenaires.

I- RÔLE DU RÉSEAU DANS LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Si l'on considère la structure sociale proprement rurale, elle se retrouve jusque dans les communes de 15.000 habitants, et parfois plus, qui peuvent être considérées comme de petites villes rurales.

Cette réalité place le réseau routier de desserte en milieu rural en tête des facteurs déterminant non seulement pour la mise en valeur de l'espace rural, qui constitue une chance pour le Maroc d'aujourd'hui et de demain, mais aussi pour le développement économique et social de l'ensemble du pays. Les délibérations des conseils communaux et de nombreuses interventions de députés au Parlement confirment que la route constitue la principale priorité pour les populations rurales avant l'électrification ou l'eau potable. Le réseau routier en milieu rural permet en effet:

- de limiter l'exode massif vers les centres urbains avec toutes les conséquences, parfois dramatiques, qu'il entraîne;
- de désenclaver les régions montagneuses en créant des liaisons avec les chefs-lieux de communes;
- l'accès aux zones forestières, aux souks hebdomadaires, aux centres miniers, aux sites touristiques et aux périmètres agricoles;
- d'intégrer les zones rurales défavorisées et isolées dans les circuits économiques régionaux; il facilite également l'accès aux services administratifs et aux équipements collectifs et joue, à ce titre, un rôle économique et social indéniable;
- d'asseoir la politique de décentralisation, dont il constitue un des supports indispensables, en insérant les régions les plus défavorisées dans le tissu économique et social du pays.

II - SITUATION ACTUELLE DU RÉSEAU DE DESSERTE RURALE

La nouvelle classification des routes, en vigueur depuis le 1er Février 1990, distingue quatre catégories de routes totalisant les longueurs suivantes:

- Les routes nationales : 10.400 km,
- Les routes régionales : 10.800 km,
- Les routes provinciales : 15.300 km,
- Les routes communales: 5.000 à 24.000 km.

L'incertitude sur la longueur du réseau communal provient de sa définition par la simple soustraction de la longueur des réseaux reclassés de la longueur totale du réseau, toutes catégories confondues mais elle - même incomplètement identifiée. En réalité il semble que ces critères de classification ne soient pas encore définitivement fixés et il apparait comme celui devant relier les petits centres à certains points présentant un intérêt économique: souks, zones cultivées.....

Il ressort, en outre de l'enquête d'inventaire des pistes, réalisées par la Direction des Routes et de la Circulation Routière, que le réseau de pistes rurales non revêtues représente près de 38.000 km .

L'état des pistes est jugé mauvais pour 80% d'entre elles et 4% seulement assurent un service régulier d'autocar tandis que 30% sont impraticables en période de pluie.

III - ASPECTS JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

1 - Les partenaires locaux

1-1 Les communes

La proclamation de la charte fondamentale du 30 Septembre 1976, relative à l'organisation communale, constitue une étape capitale dans l'évolution de la démocratie locale. Elle associe les populations, à travers leurs élus, à la gestion de leurs affaires en laissant à l'Etat le soin de se consacrer aux questions d'intérêt national. Plus que d'une réforme administrative, c'est d'une véritable charte régissant les rapports entre l'administration et les communes qu'il s'agit. Elle élargit, en effet, les attributions des communes et réduit sensiblement la tutelle de l'administration

. Elles disposent désormais de larges responsabilités en matière d'équipement et leurs attributions comprennent:

- Les études de projets,
- La distribution d'eau et d'électricité,
- L'assainissement liquide et solide,
- Les équipements sociaux y compris les écoles primaires, les équipements sanitaires et sportifs,
- Les équipements spécialisés : abattoirs, gares routières, entrepôts frigorifiques etc....
- La voirie,
- Les transports publics,
- Les bâtiments administratifs,
- Les aménagements hydrauliques, agricoles et forestiers à caractère local; les points d'eau.

1-2 Les provinces et les préfectures

Les provinces et les Préfectures sont des collectivités territoriales dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière. les affaires de la Province ou de la Préfecture sont gérées par une assemblée provinciale ou préfectorale élue.

Depuis la parution du dahir du 13 Octobre 1956, la multiplication du nombre des provinces et préfectures, au nombre de 60 actuellement, a permis de rapprocher l'administration des administrés et d'évoluer vers une décentralisation plus poussée.

1°/ L'assemblée provinciale ou préfectorale :

est élue par le collège des conseillers communaux et délibère sur:

- Les plans et programmes de développement régional ou de mise en valeur de la province ou préfecture,
- Les projets de décentralisation industrielle,
- Les programmes de travaux neufs,
- Les budgets provinciaux et d'une manière générale sur toutes les questions intéressant la Province ou la Préfecture.

2°/ Le gouverneur: rôle et attributions.

Les attributions du gouverneur sont définies par le dahir du 15 Février 1977. Si les assemblées provinciales ou préfectorales jouent un rôle consultatif en ce qui concerne l'aménagement du territoire et le développement régional, le gouverneur, par contre, est seul compétent en matière de programmes et d'établissement des rapports de clôture d'exercices. Il est en outre, chargé:

- de l'élaboration du programme de développement économique et social,
- de la coordination des services extérieurs et des établissements publics

3°/ Le comité technique.

Il assiste le gouverneur dans l'élaboration et l'exécution des programmes de développement de la Province ou Préfecture .

Il est composé du Secrétariat Général, des chefs de cercles, des chefs de services extérieurs et des directeurs des établissements publics.

1-3 La région

Les sept régions Economiques que compte le Royaume ont été créées conformément au dahir du 16 juin 1971 . Il s'agit des régions du centre, du Centre-Nord, du Centre-Sud, du Nord-Ouest, de l'Oriental, du Tensift et du Sud.

La région est définie comme un ensemble de provinces qui, sur les plans géographique, économique et social, sont susceptibles d'entretenir des relations propres à stimuler leur développement . Elles constituent un cadre d'action pour la réalisation d'un développement harmonieux et équilibré des différentes parties du Royaume et traduisent la volonté de l'Etat de promouvoir une politique régionale.

Les assemblées régionales consultatives sont composées des présidents des assemblées provinciales et préfectorales, des représentants des Chambres d'Agricultures, d'Artisanat, de Commerce et d'industrie et de cinq membres élus au sein de chaque assemblée provinciale ou préfectorale. L'assemblée régionale consultative:

- formule des avis sur le programme de développement économique et social et d'aménagement du territoire intéressant la région,
- fait des propositions et suggestions' sur la réalisation des projets économiques et sociaux.

Les communes rurales ont en charge leur espace. Elles devraient, à ce titre être les acteurs prioritaires du développement rural. Mais la province, dont les pouvoirs ont été confortés par le double transfert d'une partie de l'exécutif et des compétences, joue également un rôle déterminant et constitue l'échelon privilégié pour toute politique de développement local . Il convient donc de clarifier le rôle des régions et des provinces vis à vis des communes pour éviter les risques d'une décentralisation mal équilibrée dont la victime sera le milieu rural.

1-4 Les services extérieurs du Ministère des Travaux Publics de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres

Les services centraux et extérieurs du Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres ont été réformés conformément aux dispositions du décret du 4 avril 1983 portant sur l'organisation et les attributions de ce département. En vertu de ce texte:

-La Direction des Routes et de la Circulation Routière est chargée de la préparation et de l'exécution des programmes de construction, de réhabilitation et d'entretien des réseaux routiers selon la politique de l'Etat. - Le ministère est représenté à l'échelon régional et provincial par des Directions Régionales et les Directions Provinciales des Travaux Publics. Ces structures sont tout à fait conformes à l'organisation territoriale du Royaume.

2 - Le décret N° 283-620 du 1 er Février 1990 relatif aux voies de communications.

Dans ce qui suit nous reprenons purement et simplement les principales dispositions de ce texte qui va régir dorénavant les voies de communications. En vertu de ce décret les voies de communications dont les constructions et l'entretien sont à la charge de l'Etat et sont classées en trois catégories de réseaux comme il a été rappelé précédemment. Les voies de communications dont la construction et l'entretien sont à la charge des communes sont classées dans le réseau des routes communales. Les collectivités locales assument cette responsabilité sous couvert des autorités locales de la préfecture ou de la province et sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur.

Le réseau communal comprend les voies de communication non comprises dans le réseaux national, régional et provincial. Sa composition sera fixée par arrêté du Ministre de l'Intérieur sur proposition du conseil communal et après avis du Ministre des Travaux Publics de la Formation professionnelle et de la Formation des Cadres et du Ministre de l'Agriculture et de la Réforme Agraire.

La construction et l'entretien du réseau communal sont assurés sur les crédits inscrits aux budgets des collectivités locales. Lorsque les ressources propres à une commune sont insuffisantes pour assurer un entretien convenable du réseau communal, le Ministre des Finances peut, sur proposition du Ministre de l'intérieur, accorder des subventions sur le budget général pour l'exécution de ces travaux.

3- Les rapports entre les collectivités locales et le Ministère des Travaux Publics de la Formation Professionnell et de la Formation des Cadres entre 1976 et 1990

Durant cette période, les programmes de construction et d'entretien du réseau routier ont continué à être régis par l'arrêté viziriel de 1947 et les directives des différents plans de développement économique et social. Le réseau de desserte rural a d'ailleurs souvent bénéficié durant cette période d'une part importante des crédits car les communes rurales souffraient visiblement d'un sous équipement en infrastructures routières.

Malgré l'insuffisance des ressources financières qui caractérise la plus part d'entre elles, les communes interviennent sur le réseau relevant de leur espace en assurant les travaux d'entretien, d'extension et d'élargissement en faisant d'ailleurs souvent appel au volontariat. Mais elles s'abstiennent de le faire, sauf exceptions, sur les réseaux de routes classés placés sous la responsabilité de la Direction des Routes et de la Circulation Routière.

Leurs moyens financiers ne leur permettent pas en effet de couvrir de telles dépenses d'entretien de construction. Quand elles en disposent, elles préfèrent en général investir dans des projets qui les intéressent directement. C'est pour cette raison qu'elles n'ont souvent d'autres possibilités que le recours aux Directions Provinciales des Travaux Publics auxquelles elles s'adressent pour bénéficier, avec au moins de succès, d'une aide en matériel et de l'assistance technique nécessaire.

Cette situation, si elle persiste, condamne pour longtemps encore, certaines communes rurales à l'isolement car leurs demandes sont rarement satisfaites.

Quand elles existent, les relations entre les communes et les Directions Provinciales des Travaux Publics sont fondées sur une coopération mutuelle: fourniture d'engins de génie civil pour les unes et prise en charge de main d'oeuvre pour les autres.

Ces relations ont connu un grand bouleversement et les communes rurales ont du être confrontées à des difficultés supplémentaires à partir du mois d'octobre 1987, à la suite de la publication d'un arrêté conjoint du Ministre des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des cadres et du Ministre des Finances portant création du Service Régional Autonome de Logistique et Matériel des Travaux Publics chargé de la gestion, au niveau Régional, de la location du matériel de génie civil aux collectivités locales et aux particuliers ainsi que de la vente de pièces de rechange, de carburants et de lubrifiants.

A partir de 1989, le Ministère des Travaux Publics de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres a, une fois de plus, opté pour une nouvelle procédure en matière de construction et d'entretien des routes avec la participation des collectivités locales:

- Mise en oeuvre d'une politique contractuelle avec les collectivités locales reposant sur la mise à disposition d'un parc d'engins, à la charge pour les collectivités locales la fourniture de bitume, de gravette et de carburants et les salaires.

- Signature d'une convention avec la Direction de la Promotion Nationale pour la réalisation de nouvelles routes. Pour le reste, la Direction des Routes et la Circulation Routière semble s'en tenir à l'application stricte de deux critères à savoir: la disponibilité des moyens financiers et le critère économique. C'est un pas de plus dans la voie du désengagement progressif de l'Etat vis à vis des collectivités locales.

IV/ DISPOSITIONS PRISES POUR REMÉDIER À LA SITUATION

1- Les syndicats de communes

Face à l'insuffisance des moyens financiers, accentuée par le désengagement de l'Etat, et aux besoins croissants en infrastructure de base, les communes ont commencé à s'organiser entre elles, en créant des syndicats pour la réalisation de certains projets en commun.

Encore faut-il pour celles qui optent pour cette solution, remplir certaines conditions dont, entre autres, le versement d'une partie de leurs recettes pour la constitution d'un fonds commun. Mais les résultats enregistrés sont timides car, en plus de la méfiance habituelle qui entoure ce type d'association, les communes les plus aisées montrent peu d'empressement à s'unir avec celles qui sont plus démunies par manque total d'esprit de solidarité indispensable dans de telles circonstances.

Malgré les dispositions de la charte communale qui offrent cette possibilité et la circulaire du 22 Février 1977 adressée par le Ministre de l'intérieur aux gouverneurs des provinces et préfectures dans le but d'encourager la création de syndicats inter-communaux, le mouvement n'a été encore amorcé qu'en 1986 après la tenue du troisième Colloque des Collectivités locales.

Si bon nombre d'entre eux ont pour objectifs le tourisme, le transport, l'assainissement ou l'eau potable, certains autres par contre, dotés de moyens financiers importants, ont entrepris des travaux routiers de grande envergure qui, en d'autres circonstances, auraient été laissés à la charge de l'Etat.

Nous citerons à titre d'exemple:

- Le syndicat qui a été créé en 1990 par arrêté ministériel dans la Province de Khénifra, groupant 11 communes rurales, et qui a pris en charge la construction de routes secondaires avec une participation du Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres,

- Le syndicat créé dans la Province de Taounate, composé de 34 communes, dans le but est la réalisation des études et l'acquisition d'engins destinés à l'ouverture de pistes pour assurer les liaisons entre les communes membres

2/ Le fonds d'Equipement Communal

Le fonds d'Equipement Communal, créé en 1959, a fait l'objet d'une réforme toute récente pour mieux répondre aux besoins des collectivités locales . Il accorde des prêts et des avances aux communes et aux syndicats de communes pour le financement des travaux d'équipement. Il convient de signaler que cet organisme traite avec les collectivités locales uniquement.

Mais si telle est sa vocation, il faut noter que depuis sa création, il n'a accordé aucun prêt pour le financement de projets routiers, exception faite des tronçons compris dans le territoire des municipalités à condition cependant qu'ils soient longés par une conduite d'assainissement. Il invoque aussi, pour justifier ses décisions, l'insuffisance de rentabilité économique qui caractérise généralement ce type de projets qui ne garantissent ni le remboursement du prêt ni le paiement des intérêts.

3/ La réforme des finances locales

Les nouvelles attributions des Collectivités Locales, en exécution des Hautes Directives Royales et des recommandations du séminaire national extraordinaire des Collectivités Locales , tenu en 1990, concernent la prise en charge par celles-ci de certains secteurs de la Santé Publique, de l'Education Nationale, de la jeunesse et des Sports, de l'Agriculture, et de la Promotion

Nationale. Cette initiative a entraîné, il va sans dire, des besoins financiers sans cesse croissants face à des ressources nettement insuffisantes. Pour permettre aux collectivités de faire face à leurs nouvelles obligations, il devenait impératif d'entreprendre des réformes et même de dégager les ressources nécessaires à la réalisation des équipements indispensables et contribuer efficacement au développement général du pays.

Malgré les efforts accomplis avec la mise en oeuvre du Fonds Spécial du Développement Régional et du Fonds de Développement des Collectivités Locales, il a fallu attendre l'entrée en vigueur de la loi cadre de 1984 relative à la réforme de la fiscalité locale et l'instauration d'un nouveau partage du produit de la fiscalité entre l'Etat et les Collectivités Locales, octroyant à celles-ci 30% au mois du produit de la T.V.A., pour voir leurs ressources financières s'améliorer sensiblement. Cet avantage est néanmoins réduit par la suppression de la subvention d'équilibre, inscrite jusqu'alors au budget général de l'état et les nouvelles charges liées au transfert des responsabilités précitées.

V/ TRANSFERT DU RÉSEAU DE ROUTES COMMUNALES MODALITÉS PRATIQUES

Compte tenu des multiples contraintes précédemment évoquées, nous formulons dans ce qui suit quelques propositions de nature à permettre la prise en charge du futur réseau communal par les Collectivités Locales dans de bonnes conditions:

1°/ Faire aboutir le plus tôt possible la procédure de reclassement du réseau communal. Les communes auront ainsi une connaissance précise du réseau du nouveau domaine qu'elles auront à gérer dorénavant. Dans ce but, un projet d'arrêté interministériel fixant la composition des commissions provinciales pour l'inscription de certaines voies de communication au tableau des routes communales, devra être soumis dans les meilleurs délais à la signature des ministres intéressés.

Tout nouveau retard dans le déroulement de cette opération continuera d'entretenir et d'aggraver la confusion en ce qui concerne la gestion et l'entretien d'une grande partie du patrimoine routier, avec tous les risques auxquels cette situation l'expose si elle est perdue.

2°/ Nous avons vu que ces ressources financières et l'encadrement technique des Collectivités Locales ne leur permettent pas des charges nouvelles. Des dotations spéciales devraient leur affecter durant une période qui reste à déterminer mais qui ne devrait pas en tous cas être inférieure à 4 ou 5 ans. Les Collectivités Locales mettront ce délai à profit pour prendre les dispositions nécessaires pour faire face à ces nouvelles charges. Il faudrait également notifier au Ministère des finances l'enveloppe budgétaire qui sera réservée aux travaux indispensables, car une participation de l'Etat, insistons-nous, doit être envisagée, sous forme de subventions, au moins pendant une période intérimaire, de manière à faciliter le démarrage effectif de l'opération de transfert.

Ce transfert doit donc obligatoirement être accompagné d'un transfert systématique de moyens adéquats, car il serait incompréhensible voire injuste, que l'Etat prenne totalement en charge les infrastructures routières nationale, régionale et provinciale et laisse à la charge des communes, aux ressources parfois insignifiantes, un réseau de plusieurs milliers de kilomètres qui joue pourtant un rôle économique et social de premier ordre pour le pays.

3°/ Appui technique.

Nous avons maintes fois insisté que le quasi totalité des communes rurales n'ont malheureusement pas encore les moyens de leur autonomie. Elles n'ont en propre aucun service technique et manquent, de ce fait, de tout pouvoir d'expert en plus, avons-nous dit, de l'environnement financier défavorable qu'elles subissent; elles manquent de moyens humains et techniques et ont un besoin urgent de concours extérieurs.

Une organisation adéquate prenant en compte une opération étroite entre les Communes, les Directions Provinciales des Travaux Publics, les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricoles et les Directions provinciales de l'Agriculture doit être mise en place dans les meilleurs délais.

Cet appui technique doit pouvoir être apporté par les Services Techniques extérieurs qui se verraient confier les fonctions de conception, de programmation et de supervision des travaux dans le cadre du Comité Technique Provincial. Des conventions d'études et de travaux devraient garantir la qualité d'exécution et l'application des normes techniques.

4°/ Financement des travaux.

Le réseau de communications routières forme un tout indissociable sur le plan économique et social. Le réseau communal, qui en est une composante essentielle, doit bénéficier de toute l'attention qu'il mérite et ne souffrir la moindre négligence aux dépens des autres catégories de réseaux. A cet égard il convient, désormais, à l'occasion de toute négociation présente ou à venir avec la Banque Mondiale ou avec tout autre bailleur de fonds, de prendre en compte les besoins du réseau routier communal avec toutes ses spécificités.