

PARTENARIAT ET DEVELOPPEMENT ROUTIER

Abdelhadi RAOUNAK / INAU

Houria RHACHIM / DRCR

Tous les discours et tous travaux d'auteurs s'accordent sur le développement à deux vitesses du Maroc, sur les déséquilibres économiques régionaux qui sont le résultat de l'incapacité des politiques économiques, conduites jusqu'ici, à générer un développement spatial homogène et intégré.

Ce contexte d'économie spatiale déséquilibré a conduit les pouvoirs publics à envisager le développement sur une nouvelle base accordant une place de choix à la logique de concertation et de partenariat impliquant ainsi la mobilisation de tous les acteurs de la société.

En effet, on assiste depuis les deux dernières décennies à un véritable mouvement associatif qui semble résulter du processus de restructuration qui travaille en profondeur l'espace territorial.

Donc, le Partenariat peut être défini comme étant **«un accord ou système associant des personnes, des entreprises, des institutions ou des pays ayant des intérêts communs ou en vue d'une action commune. C'est un niveau de relation entre différents acteurs impliquant l'action convergente au service de certains objectifs acceptés par tous »**.

Plus qu'un instrument technique au service des objectifs poursuivis, le partenariat est aujourd'hui appelé à s'ériger comme une composante essentielle de toute politique de développement et d'aménagement du territoire. Ceci est d'autant plus vrai que le temps, où l'Etat pouvait se charger seul d'assurer le développement des territoires (national, régional, et local) est révolu. De nos jours, le développement exige des progrès de transports, de santé, d'éducation, de planification familiale, d'alimentation, de construction, de production, de recherche, de protection de l'environnement, de formation, d'organisation communautaire, etc.

Or, ces progrès ne peuvent être réalisés que grâce à une conjugaison des efforts de toutes les composantes de la société. Le rôle de l'Etat réside plutôt dans l'instauration d'un climat social, économique et politique propice à de tels progrès.

L'infrastructure routière est d'une importance primordiale dans la chaîne des transports que ce soit en milieu urbain ou rural, elle joue de toute évidence un rôle moteur dans l'activité économique et sociale du pays et contribue fortement à son développement.

En effet, le patrimoine routier est un outil important de toute politique d'aménagement et d'accompagnement des projets d'investissement au niveau régional et local. Il facilite le déplacement des hommes, des biens et des services pour une meilleure répartition spatiale des activités productives.

Le Ministère de l'Équipement et du Transport (MET) engage, avec ses partenaires, tous ses efforts afin de réaliser une infrastructure de base moderne, facilitant les échanges locaux, régionaux et internationaux et assurant la fluidité, le confort et la sécurité des déplacements des biens et des personnes.

Evoluant dans un nouveau contexte de développement politique, économique et social, le «Tandem » Partenariat / Développement routier soulève des interrogations et des problématiques nouvelles.

**- De quelle manière le Partenariat peut-il contribuer au développement des routes ?
Et quelles sont les causes qui ont mené les pouvoirs publics à entreprendre cette ressource alternative au Budget Général ?**

- Quelles sont les limites et perspectives pour cette forme d'action publique ?

Avant d'esquisser les éléments de réponse pour ces interrogations, nous avons jugé utile de présenter au préalable les principes, les objectifs de ce concept ainsi que les différentes formes du partenariat.

Les principes du partenariat :

Ainsi, deux grands principes fondamentaux et primordiaux régissent ce mode quelque soit sa nature :

- L'égalité entre les partenaires ;
- Le partage des risques jusqu'à la fin de l'opération.

Et, par l'égalité entre partenaires, on entend signaler qu'il ne s'agit pas d'une égalité formelle ou d'une égalité dans le partage des tâches, mais d'un traitement égalitaire des droits et obligations de chacun des partenaires dans un cadre contractuel prédéfini.

Les objectifs du partenariat :

Le partenariat se révèle à l'avenir comme un puissant combustible pour le développement local. Ses avantages sont nombreux entre autres on citera :

- La mobilisation des acteurs publics et privés autour d'enjeux stratégiques ou communs ;
- La mise en commun des potentiels, de financement et d'expertise ;
- Le captage plus facile des financements externes ou croisés ;
- La mise à profit des économies d'échelle ;
- La promotion des solidarités territoriales ;
- La génération d'une évolution dans les mœurs administratives et des rapports de l'Etat avec le territoire.

Les formes de partenariat :

- Partenariat public -privé :

L'opération est initiée par l'Etat ou par un de ses démembrements. Il s'agit d'une cession à un promoteur privé en vue de la réalisation d'une opération sur la base d'une convention et d'un cahier de charges définissant les objectifs escomptés, les modalités et moyens de mise en œuvre du programme à faire réaliser et les droits et obligations de chaque partie.

Par ailleurs, l'initiative d'une opération de partenariat peut émaner d'un ou plusieurs promoteurs du secteur privé qui sollicitent l'assistance et le savoir faire d'un opérateur public afin d'assurer une réussite meilleure à leurs projets. Cette forme de partenariat est également régie par une convention qui définit les engagements réciproques des deux parties et le partage du bénéfice ou la fixation de la rémunération des prestations fournies par l'opérateur public. Comme il peut porter sur une mission de maîtrise d'ouvrage totale ou partielle selon les termes de la convention passée avec le promoteur. Les missions et actes qui peuvent incomber à l'opérateur public peuvent aller de l'identification du projet jusqu'à la préparation des dossiers des contrats en passant par toutes les phases intermédiaires.

- Partenariat public - public :

Ce type de Partenariat peut être initié soit par un opérateur public soit par un département ou tout autre démembrement de l'Etat (Collectivités Locales).

Cette forme de partenariat revêt aussi la forme d'une mission d'assistance technique impliquant pour l'opérateur public, l'obligation d'apporter son savoir-faire à la réalisation d'une ou d'un tout autre démembrement de l'Etat.

La question qui vient en premier lieu selon l'ordre qu'on a dressé est comme suit :

I- De quelle manière le Partenariat peut-il contribuer au développement routier ? Et quelles sont les causes qui ont mené les pouvoirs publics à entreprendre cette ressource alternative au budget général ?

Au temps de la mondialisation et de l'ouverture des économies, la route, vecteur de développement économique et social, joue un rôle prépondérant dans les flux des échanges, le désenclavement des populations et l'intégration régionale et internationale.

Conscient de la vitalité des infrastructures routières dans le tissu socio-économique du pays, et grâce aux efforts du MET, le Maroc a édifié, depuis son indépendance, un patrimoine routier classé à la charge de l'Etat de plus de 57 000 Km dont 56% est revêtu et qui le place parmi les premiers pays africains en la matière.

Ainsi, le développement économique et social du milieu rural constitue de toute évidence un choix stratégique et incontournable du gouvernement marocain dans ses interventions visant l'intégration de l'économie marocaine dans la zone de libre échange à l'horizon 2010. Ce développement est conditionné par la réalisation d'infrastructures routières permettant d'assurer la desserte permanente des zones enclavées et de contribuer à leur intégration intra et inter-régionale.

Le rapport national marocain indique que le financement des routes de campagne, à la seule charge du Ministère et basé sur le budget de l'Etat, n'a pas permis de construire avant 1995 plus de 250 Km par an alors que les besoins selon l'état des lieux dressé par la DRCR en 1992 dépassaient 38 000 Km.

Pour combler ce déficit et dans le cadre de la politique de développement du monde rural et compte tenu de l'impact social et économique des infrastructures routières sur les zones les plus enclavées ; le MET a engagé plusieurs actions au cours des dernières années. Ces actions ont abouti à la définition du « Programme National de Routes Rurales ».

A travers ce programme (PNRR-I), qui a été mis en place dans le cadre de la Loi des Finances de 1995, le gouvernement s'est attaqué au problème de faible accessibilité des populations rurales en améliorant environ 11 236 Km de pistes entre 1995 et 2005. A l'achèvement du PNRR-I, 54% de la population rurale devrait ainsi avoir accès à une route praticable de tout temps. Ainsi qu'on peut le démontrer des études récemment menées.

La stratégie du gouvernement pour le secteur routier dans les 10 ans à venir devrait continuer à donner la priorité à l'amélioration de l'accessibilité rurale. L'objectif d'accessibilité fixé pour le deuxième programme national (PNRR-II), lancé en 2005, est ainsi fixé à 80% de la population rurale à l'horizon retenu (2015).

Malgré ces efforts déployés par l'Etat dans le milieu rural, en vue d'améliorer la couverture et le niveau de service pour les infrastructures de base, le déficit par rapport au milieu urbain reste encore important. Les contraintes budgétaires ne permettent pas à l'Etat de prendre en charge le financement de tous les projets de désenclavement et de faire face aux importants besoins de desserte tout en assurant la maintenance et l'entretien continu pour une meilleure qualité de service aux usagers de la route.

Malgré ces efforts, et vu que les investissements dans le domaine des infrastructures routières sont particulièrement lourds et engagent l'avenir à long terme, le rythme de construction des routes neuves ou d'aménagement des pistes et le niveau d'investissement dans le secteur, ne permettent pas de répondre aux besoins croissants de désenclavement du monde rural. Ces contraintes ont amené à réfléchir sur la recherche de nouvelles ressources de financement.

*** Sources de financement des investissements routiers au Maroc**

A fin de mettre en œuvre les objectifs de la politique routière, la stratégie de financement se base sur la mobilisation de toutes les ressources disponibles ou potentielles, en recherchant la meilleure adéquation entre ces ressources et les projets correspondants. Le financement actuel du secteur routier fait appel aux sources suivantes :

- Le Budget Général ;
- le Fonds Spécial Routier ;
- La Caisse pour le Financement Routier ;
- Le Partenariat ;
- Les Concessions Publiques ;
- Les Dons

*** Quelle suggestion et quelle alternative en cas d'insuffisance des moyens ?**

Le partenariat est une alternative pour faire face au défi à la disponibilité des ressources financières.

La recherche de financement a amené par ailleurs à réfléchir à la mise en commun des moyens pouvant être mobilisée par l'Etat, les Collectivités Locales et d'autres intervenants pour la réalisation de projets routiers non programmés et dont l'intérêt a été ressenti.

Le recours au partenariat par le biais d'une participation active des autres intervenants s'avère nécessaire et peut jouer un rôle très important dans la dynamisation des investissements dans le secteur et les mobilisations en synergie des potentialités humaines, matérielles et financiers tout en assurant la garantie, la pérennité de service et la durabilité des infrastructures routières.

Les expériences tentées dans ce domaine sont encourageantes. Elles ont permis de réaliser plusieurs liaisons avec des niveaux d'aménagement allant d'un simple traitement des points durs à la construction complète de la route. Ainsi, un grand nombre de projets routiers a été réalisé en partenariat entre le Ministère de l'Equipeement et du Transport et ses différents partenaires : communes, provinces, offices, ainsi du secteur privé et associatif. Ce type de solution permet notamment de pérenniser l'investissement quand sa maintenance n'incombe pas à l'Etat.

Ainsi, le contenu des conventions conclues depuis 1995 entre le Ministère de l'Equipeement et du Transport (MET) 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 5 245,8 Km avec une enveloppe globale qui avoisine 5 733 MDh. La contribution du MET est de 51,14% du coût global.

Le partenariat qui concerne exclusivement les routes rurales représentent 77 % de l'ensemble des projets cofinancés avec 5 558 Km de routes rurales réparties en 3 576 Km de construction et 1 982 Km d'aménagement.

Le coût de ce programme est de 3,8 milliards de dirhams dont la contribution du MET est de 2,3 milliards de dirhams, soit 60% du coût total.

Au 30 Août 2005, 3 855 Km de routes rurales sont réalisées en partenariat, et 1 703 Km sont programmés.

*** Bilan de partenariat pour la réalisation des infrastructures routières
(Mai 2006)**

I. Conventions signées :

I.1- Présentation

Le bilan des conventions de partenariat passées depuis 1995, dans le domaine routier est de 260 conventions dont :

- 189 conventions dont les projets sont achevés ;
- 34 conventions dont les opérations sont en cours de réalisation ;
- 37 conventions dont les opérations ne sont pas encore entamées.

Le linéaire total	: 5 245,8 Km
Coût global	: 5787,1 MDh dont :
* Part MET	: 51,14 %
* Part partenaires	: 48,86 %

Répartition des conventions par type de partenaire :

La répartition de ces conventions selon le type de partenaire (Collectivités Locales, Associations, Offices, Sociétés privées, Particuliers) se présente comme suit :

Partenaire	Longueur (Km)	Coût (MDh)	Part du MET	Part Partenaires
Collectivités Locales	3777	4565	2255 (49,5%)	2310
Associations	889	623	449 (72%)	174
Autres	538	545	240 (44%)	305
Total	5204	5733	2944 (51,4%)	2789 (48,6%)

I.2- Etat d'avancement

L'état d'avancement des projets routiers cofinancés, jusqu'à fin novembre 2005, se présente comme suit :

☛ Opérations achevées

Les opérations achevées concernent 6 ouvrages d'art et un linéaire total de **2911,4 Km** avec un coût de **2823,4 MDh** dont :

Part MET	: 1512,6 MDh soit 51,7 %
Part partenaires	: 1310,8 MDh soit 48,3 %

☛ Opérations dont les travaux sont en cours

Les conventions dont les des travaux sont en cours concernent un linéaire total de **715,2 Km** avec un coût de **585 MDh** dont :

Part ME : 255 MDh

Part partenaires : 330 MDh

☛ Opérations non encore démarrées

Ces conventions concernent 7 ouvrages d'art et un linéaire total de 1619,2 Km avec un coût global de **2.378,8 MDh** dont :

Part ME : 1.192 MDh

Part partenaires : 1.187 MDh

I.3 - Conventions signées en 2005

Durant l'année 2005, 24 conventions ont été signées. Ces conventions concernent un linéaire de 1153 Km de routes et 5 ouvrages d'art avec un coût global de 1.540,7 MDh soit 26,6 % du montant global de partenariat depuis 1995 :

Part ME : 768,9 MDh soit 49,9 %

Part partenaires : 771,8 MDh soit 50,1 %.

II - Conventions en cours :

Les conventions en cours sont au nombre de 34 :

- 05 conventions en cours d'approbation ;
- 10 conventions en cours de signature par les parties concernées ;
- 10 en cours de validation ou d'instruction par le Département ;
- 9 en cours d'examen par la DRCR ou en cours de reprise par les DRE/DPE.

Le coût global des travaux objet de ces conventions est estimé à **1.158 MDh** dont **612 MDh** à la charge du Département.

En plus du programme de partenariat sus- indiqué, le MET accorde une grande importance à l'aménagement des pistes rurales, par les brigades et les engins de travaux publics et ceci dans le cadre d'un partenariat par lequel les communes rurales participent avec la fourniture du carburant et de la main d'œuvre.

*** Objectifs recherchés à travers le partenariat du secteur routier**

- ✓ Répondre aux besoins les plus pressants des bénéficiaires ;
- ✓ Accélérer la réalisation du PNRR ;
- ✓ Contribuer au désenclavement du monde rural par la réalisation de routes prioritaires pour les partenaires;
- ✓ Assistance aux divers partenaires pour la réalisation des études et travaux relatifs à leurs projets routiers.

III- Quelles sont les limites et perspectives du partenariat ?

A- difficultés rencontrées et actions d'amélioration :

Parmi les problèmes que posait la réalisation de travaux routiers cofinancés on cite :

- La discordance de programmation des crédits mis en place par le Ministère et le partenaire ;

- La gestion du domaine public et déplacement des réseaux annexes ;
- La prise en charge de l'entretien ultérieur de la route selon son classement ;
- Le désistement du partenaire ;
- Les travaux cofinancés non terminés.

En effet, d'importants efforts ont été entrepris par la DRCR pour gérer d'une manière rationnelle et plus efficace le programme de partenariat. Ces efforts ont abouti à la mise en oeuvre progressivement les nouvelles mesures qui ont permis de responsabiliser les partenaires, de faciliter la budgétisation des opérations et leur programmation afin de respecter les engagements qui ont été pris.

Des conventions type ont été ainsi établies pour intégrer les principales règles à respecter dont essentiellement :

- Description physique du projet, des responsabilités et du programme des travaux à la charge de chacun des partenaires ;
- Amélioration de la communication avec le partenaire pour une meilleure coordination sur chantier ;
- Limitation de la durée de validité de la convention ;
- Etablissement de convention type pour la réalisation des travaux et pour l'assistance technique.

Ainsi, une réorganisation du cadre général de partenariat a été opérée en prenant en considération d'une part la priorité des projets et leur importance vis-à-vis de l'objectif de désenclavement et de contribution au développement économique et social et d'autre part de la capacité de financement des partenaires.

B- Les leçons tirées montrent que :

- Lorsque les bénéficiaires ne participent pas aux investissements nécessaires à la réalisation de leurs projets socio-économiques, ils ne les approprient.
- Le recours au partenariat ne permet pas uniquement l'ouverture d'autres horizons de financement afin de soulager le budget de l'Etat, mais plutôt faire participer tous les intervenants en matière des routes rurales y compris la population rurale concernée à toutes les phases du projet et garantir la pérennité du service et la durabilité des infrastructures.
- L'établissement d'une convention signée par les parties concernées, elle définit la prise en charge et la contribution des intervenants durant toutes les phases du projet (Etude, réalisation, mise en service, la maintenance et l'entretien, etc.).
- La participation active des autres intervenants s'avère nécessaire et peut jouer un rôle très important dans la dynamisation des investissements dans le secteur et la mobilisations en synergie des potentialités humaines, matérielles et financiers tout en assurant la garantie, la pérennité des services et la durabilité des infrastructures routiers.
- La recherche d'un champ de coordination et de collaboration (synergie) entre les intervenants dont l'objectif cible est le renforcement et la consolidation des liens afin d'encourager d'avantage la création d'un champ de partenariat.
- Le succès des projets routiers en cofinancement qui a été enregistré dans les provinces du sud en particulier à Tiznit, Taroudant et Chtouka inezgane, est un bon indicateur de l'important potentiel de partenariat à mobiliser. Ces résultats ont dynamisé le partenariat dans les autres provinces du royaume.

Conclusion

Sachant que les investissements dans le domaine des infrastructures routières sont particulièrement lourds et engage l'avenir à long terme, et que le rythme de construction des routes neuves ou d'aménagement des pistes et le niveau d'investissement dans le secteur, ne permettent pas de répondre aux besoins de plus en plus croissants de désenclavement du monde rural. Ces contraintes ont amené à réfléchir sur la mise en commun des moyens pouvant être mobilisés par l'Etat, les Collectivités Locales et d'autres intervenants pour la réalisation de projets routiers non programmés et dont l'intérêt a été ressenti.

Les résultats de l'expérience tentée dans ce domaine sont encourageants. Elles ont permis de réaliser plusieurs liaisons. Ainsi, un grand nombre de projets routiers a été réalisé en partenariat entre le Ministère de l'Equipement et du Transport et ses différents partenaires. Ce type de solution assure la garantie, la pérennité du service et la durabilité des infrastructures permettant d'assurer la desserte permanente des zones enclavées et de contribuer à leur intégration intra et inter régionale.