

Lecture analytique des dispositions législatives relatives au programme de développement régional

AICHA EL AKROUD

Doctorante en Droit public

F.S.J.E.S. Rabat- Agdal

La décentralisation constitue un enjeu stratégique de développement pour de nombreux pays. Elle permet de situer les leviers d'action aux échelons les plus pertinents et les plus efficaces pour la prise en charge des besoins des populations⁽¹⁾.

À l'instar des autres pays, le Maroc s'est engagé depuis l'indépendance dans la voie de la décentralisation, en adoptant une nouvelle conception de l'action publique ne reposant plus exclusivement sur l'Etat, mais admettant une participation active des nouvelles entités décentralisées dans la vie économique et sociale du pays.

Cette expérience s'est distinguée par ses aspects progressifs et évolutifs, opérant ainsi un long passage d'une décentralisation timide et encadrée, dans laquelle la gestion des affaires locales était dépourvue de toute autonomie, à une décentralisation pragmatique, mature basée sur une régionalisation avancée.

Etant donné que la politique de la décentralisation engagée jusqu'à 2010 n'a pas trouvé de réponses à toutes les problématiques de développement, le Maroc a fait appel à une réforme globale de l'appareil étatique, en dessinant une nouvelle reconfiguration d'un Etat de Droit démocratique, illustrant ainsi la volonté de souligner une nouvelle vision

⁽¹⁾- M. TOZY « La commune rurale à la croisée des chemins entre décentralisation et gouvernance locale » 2006. in www.diba.cat/ri/cd/descarrega/ponencia.

qui fait de la dimension territoriale un aspect majeur de la gestion des politiques publiques⁽¹⁾.

De ce fait, la constitution de 2011 a tracé les contours de la nouvelle architecture territoriale dans laquelle, elle confère à la région une place prépondérante par rapport aux autres collectivités territoriales, en constituant un point d'interaction et de coordination des politiques publiques entre les niveaux national et territorial.

Considérée ainsi comme le principal chantier de la production des politiques publiques territoriales, la région franchit le pas vers une nouvelle vision de la chose publique, remettant en cause les instruments traditionnels de la gestion publique⁽²⁾.

De ce fait, la collectivité régionale qui présentait l'espace adéquat pour l'épanouissement démocratique, est devenue de nos jours l'acteur incontournable du développement territorial³. Mais, ce développement ne peut avoir lieu sans l'adoption de nouveaux instruments de gestion qui faciliteront les transitions nécessaires pour s'assurer que toutes les régions détiennent les moyens dont elles ont besoin pour tirer profit des opportunités offertes par leur environnement économique⁽⁴⁾, car une démocratie sans moyens, c'est une démocratie qui s'essouffle assez rapidement⁽⁵⁾.

C'est dans ce cadre, que le législateur organique a doté ces collectivités d'un ensemble de moyens et instruments nécessaires pour relever les nouveaux défis qui leur sont assignés. Ces instruments

(1)- « Le rôle des élus au sein des communes du Maroc: vers une gouvernance locale plus proche des citoyens », rapport de l' OCDE 2017. p12.

(2) - A. EL AKROUD « l'approche participative à la lumière de la loi organique relative aux régions » in REMALD, Etudes, n° 138, 2018 . p125.

(³) - T. ZAIR « la gestion décentralisée du développement économique au Maroc » .éd. L'harmattan. 2007. p 25.

(⁴) -M. JOANIS, F. MARTIN ET S. ST – CERNY « quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec, rapport de projet. Montréal 2004. P 1.

(⁵) - H. EL MALKI « discours d'ouverture de la journée de réflexion sur la réforme de la fiscalité locale » in Bulletin thématique n° 31, centre Marocain de Conjoncture, juin 2007 (volume 1), p 7.

dévoilent la manifestation d'une mutation profonde en matière de gestion régionale dirigée vers la recherche d'une meilleure satisfaction des besoins de ses citoyens, en concrétisant ainsi, l'ouverture du processus décisionnel à un ensemble diversifié d'acteurs, qui sont devenus désormais les producteurs des politiques publiques régionales, puisque la région est présumée être l'échelon de la cohérence et de la stratégie et ses compétences la destinent aux politiques d'orientation des hommes et des territoires⁽¹⁾.

Désormais, la région s'est investie du pouvoir d'orienter le développement territorial et d'aménager l'espace à travers deux instruments stratégiques de domestication du temps et de l'espace⁽²⁾. Il s'agit de deux instruments phares constituant les piliers de toute politique engagée sur le territoire de la région, à savoir le programme de développement régional (qui fait l'objet de cet article), et du schéma régional de l'aménagement du territoire.

De ce fait, le programme de développement régional « PDR » en tant qu'instrument de programmation des actions régionales, a suscité un intérêt particulier de la part du législateur quant à son élaboration qu'à son suivi et son évaluation, dans la mesure où il révèle les principes directeurs d'une nouvelle gestion moderne visant la réalisation de développement régional, en associant plusieurs acteurs à son élaboration et son exécution, ce qui nous incite à s'interroger sur les modes de son élaboration, et son évaluation.

I – L'élaboration du PDR, un processus de rationalisation de l'action régionale

L'article 81 de la loi organique relative aux régions⁽³⁾ précise : « la région (...). Elle est chargée également de l'élaboration et du suivi de l'exécution du programme de développement régional ... ». Il en résulte

⁽¹⁾ - Discours du Premier ministre J.-P. RAFFARIN lors des Assises des libertés locales, 28 février 2003, cité dans « archives.gouvernement.fr ».

⁽²⁾ - S. HAMD AOUI « la vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 11-14 », Thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit public. F.S.J.E.S Salé. 2016-2017. P 89

⁽³⁾ - Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique 11-14 relative aux régions. BO n° 6440 du 18 février 2016.

que l'élaboration et le suivi de l'exécution du programme de développement régional constitue une mission sacrée du nouveau conseil régional qui dépasse de loin la tâche de l'élaboration du plan limitée au domaine économique et social prévue à l'ancienne charte régionale⁽¹⁾, puisque le PDR vise la promotion du développement intégré et durable intéressant l'amélioration de l'attractivité de l'espace territorial et le renforcement par conséquent de la compétitivité économique⁽²⁾, ce qui fait de celui-ci un instrument intégrateur et fédérateur qui constitue un levier de développement régional.

Il s'agit donc, d'un mix entre une approche proprement régionale et une intégration des programmes sectoriels en respectant les orientations stratégiques de l'Etat et leur prise en considération dans la programmation des projets et leur intégration au schéma régional de l'aménagement du territoire, tout en permettant la définition et l'instrumentalisation des synergies, des convergences et la prépondérance des approches globalisantes⁽³⁾.

Cela est d'autant plus vrai, qu'il permet à la région l'exercice des compétences qui lui sont dévolues dans tous les domaines, en fixant les actions de développement programmées pour une durée déterminée, dans le respect des principes phares de la constitution à savoir l'approche participative et l'approche genre. Il reflète ainsi, la stratégie adoptée par le nouveau conseil régional en vue de promouvoir le développement régional.

L'article 83 de loi organique n° 111-14 précise que : «Le conseil de la région met en place au cours de la première année du mandat du conseil, sous la supervision de son président, un programme de développement régional ... ». En effet, cet article illustre la volonté du

⁽¹⁾ - Article 7 du Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région. BO n° 4470 du 03 avril 1997.

⁽²⁾ - Article 2 du décret n° 2-16-299 du 23 ramadan 1437 (29 juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du programme de développement régional, de son actualisation, de son évaluation et de ses mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration. BO n° 6562 du 20/04/2017.

⁽³⁾ - M. BRAHIMI « Role de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire », in REMALD, n° 31, 2000, P 64.

législateur d'entamer une nouvelle étape de la régionalisation, dans laquelle chaque région se trouve devant l'obligation de relever deux défis réels.

Il s'agit d'une part, de l'obligation de mettre en place un programme de développement régional qui fixe la programmation et la réalisation des projets de développement de la région à la fin du mandat, avec un taux de développement satisfaisant, sous peine de responsabilité des élus dans le choix de leurs projets de développement.

D'autre part, il s'agit de l'obligation de mettre en place ce même programme, au cours de la première année du mandat du conseil régional, sachant qu'un programme d'une telle importance s'articulant autour de la mise en place de l'ensemble des projets structurants la vie régionale, nécessite des efforts remarquables en terme de ressources et de temps ..., ce qui place le conseil nouvellement élu devant un grand défi nécessitant le dépassement des couleurs politiques de chaque élu en vue de s'unifier autour d'un projet unique visant l'intérêt général de la collectivité régionale.

Par ailleurs, la mise en place d'un projet d'une grande importance dans des délais précis et sa répercussion sur le développement des collectivités régionales, a incité le législateur à fixer une procédure d'élaboration de ce programme dont le conseil est tenu de respecter et selon des délais précis. A noter que le déclenchement du processus de l'élaboration, nécessite la prise d'une décision selon une démarche participative engageant l'ensemble des acteurs dans la mise en place des stratégies d'élaboration de développement à déployer orientées visant l'amélioration du bien-être des citoyens.

C'est ce qui ressort de l'article 4 du décret⁽¹⁾ d'application de la loi organique relative aux régions, qui précise qu'au cours de la première année du mandat du conseil, la décision d'élaboration du projet du PDR doit être prise, après la tenue d'une réunion d'information et de

(¹) - Décret n° 2-16-299 du 23 ramadan 1437 (29 juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du programme de développement régional, de son actualisation, de son évaluation et de ses mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

concertation. Cette décision doit entre autres fixer le calendrier d'élaboration du projet du PDR, ainsi que la date précise du commencement du processus d'élaboration.

Néanmoins que dans une approche participative où le pouvoir de décider est le résultat de contribution des acteurs différents, le législateur a confié le soin au président du conseil régional de prévoir une réunion d'information et de concertation en y invitant un ensemble d'acteurs pour la fixation dudit calendrier, en donnant par conséquent un sens à l'engagement profond de l'ensemble de ces acteurs autour d'un projet commun tout en exploitant leur savoir et leur expertise au service de l'intérêt régional.

Par ailleurs, la décision de l'élaboration est le résultat des travaux de la réunion d'information et de concertation entre d'une part, les acteurs appartenant à la région (les membres de bureau, les présidents des commissions permanentes et leurs vices présidents, le secrétaire du conseil), et ceux émanant du pouvoir central (le Wali ou son représentant, ou même les responsables des services déconcentrés sur demande du wali par l'entremise du wali).

Toutefois, vu les spécificités du PDR, ainsi que les exigences de mettre en place un calendrier précis et pertinent pour son élaboration, le président du conseil régional est investi d'une liberté totale d'inviter toute personne dont il estime la présence utile. Une telle disposition juridique tend à impliquer une catégorie de personnes disponibles de donner leurs points de vue d'aboutir à une décision consensuelle dont le but ultime est la satisfaction de l'intérêt régional et par conséquent l'intérêt général.

Une fois la décision prise, elle doit faire l'objet d'une notification au wali de la région dans les quinze jours qui suivent la tenue de la réunion de l'information et de concertation, comme elle doit faire l'objet d'un affichage au siège de la région en comportant ainsi que la date du commencement du processus d'élaboration du PDR ainsi que le calendrier dudit processus, ce qui illustre l'obligation qui pèse sur la collectivité régionale à mettre à la disposition des citoyens toutes les informations concernant le développement de leur collectivité.

Conformément à l'article 6 du décret précité, le PDR, doit être élaboré selon cinq étapes essentielles. Il s'agit en premier lieu de la réalisation d'un diagnostic mettant en évidence les potentialités économiques, sociales, culturelles et environnementales de la région, les atouts et les contraintes ainsi que les besoins essentiels en termes d'infrastructures de base. Ce diagnostic doit comporter en outre un inventaire des projets programmés ou prévus par l'Etat et les autres organismes publics dans le ressort territorial de la région.

De ce fait, la réalisation d'un diagnostic constitue l'étape essentielle qui sert de base pour la programmation des politiques publiques de développement en s'appuyant sur des informations permettant une meilleure connaissance du territoire après une analyse pertinente de ses atouts, ses faiblesses et les tendances d'évolution dans les domaines précités, d'où la participation de l'ensemble des acteurs qui est condition sine qua non pour la réussite d'une telle étape qui constitue le ciment de base de tout le processus du PDR.

La deuxième étape s'articule autour de la mise en place et la hiérarchisation des priorités de développement, qui constitue à cet effet un élément essentiel de l'efficacité du processus, dans la mesure où les secteurs cibles visés auront un impact positif et rapide sur la vie régionale, en évitant la dispersion puisque tous les secteurs n'ayant guère ou pas le même impact.

Après la hiérarchisation des priorités de développement, s'impose la troisième étape où l'identification et la localisation des projets et des actions prioritaires demeure indispensable, cette identification doit prendre en compte les moyens financiers disponibles et ceux envisagés de mobiliser par la région au cours de cette investiture, puisque le programme de développement est envisagé pour six ans, ceci dit que le conseil sous l'égide de son président doit fédérer des actions de développement régional pour une durée déterminée.

Mais, ce programme ne peut avoir un impact positif au profit de la région sans la mise en place des mesures d'appréciation et d'évaluation des ressources et les dépenses régionales, dans la mesure où celles-ci constituent les nerfs de toute action régionale pertinente. C'est dans ce

sillage, que le législateur a prévu l'évaluation des ressources et les dépenses prévisionnelles de la région au titre des trois premières années dans la quatrième étape d'élaboration du PDR.

Certes, la dernière étape doit donner lieu à l'établissement du document du projet du PDR, c'est dans ce sens, que le président du conseil régional est tenu non seulement d'établir ce projet, mais également d'instaurer un système de suivi des programmes dans lequel sont fixés les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance y afférents.

Il faut noter que le PDR est élaboré sur la base d'une démarche participative⁽¹⁾ admettant une participation d'un ensemble des acteurs à côté du conseil régional, que ce soit d'une part, par le biais des consultations engagées par le président du conseil régional avec la société civile, les citoyennes et citoyens, et les trois instances consultatives⁽²⁾ nouvellement créées à savoir : l'instance consultative en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargé de l'étude des affaires régionales relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre, l'instance chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes, et l'instance en partenariat avec les acteurs économiques de la région, chargé de l'étude des affaires régionales à caractère économique.

Et d'autre part, il est établi en coordination avec le wali de la région, et avec l'assistance technique des services extérieurs de l'Etat, des entreprises et établissements publics, sur demande du président. L'objectif visé à travers cette participation est l'implication des différents acteurs du domaine pour la communication de l'ensemble des informations, indicateurs et documents relatifs aux projets régionaux, favoriser le partage d'expertise, et assurer le transfert de compétences par la mobilisation des ressources humaines relevant des services

(¹) - L'Article 139 de la constitution précise: « Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement».

(²) - l'article 117 de la loi organique relative aux régions .

extérieurs en vue de contribuer à l'élaboration d'un PDR capable de réaliser un développement territorial faisant de la région un lieu attractif des investissements.

II- l'évaluation, outil de la performance du programme de développement régional

Le législateur en fixant la procédure susvisée, vise à affiner la démarche d'élaboration d'un document de référence pour permettre le suivi et l'évaluation de la convergence territoriale.

Cette démarche stratégique manifeste la nouvelle culture de gouvernance territoriale orientée vers les principes de transparence et de reddition des comptes, engageant ainsi la responsabilité des élus devant les habitants de la collectivité régionale.

L'article 10 du décret susvisé précise : « le président du conseil de la région soumet le projet de programme de développement régional à l'examen des commissions permanentes, trente jours au moins avant la date de la tenue de la session ordinaire ou extraordinaire prévue pour son approbation ».

Après l'examen du projet du PDR par les commissions permanentes, ces dernières établissent des rapports et le communiquent au président du conseil régional.

De ce fait, le président du conseil régional est tenu de soumettre au conseil, le projet du PDR ainsi que les rapports des commissions permanentes et le système de suivi des projets et programmes dans lesquels sont fixés les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance y afférents, avant la fin de la première année du mandat du conseil, pour qu'il fasse l'objet d'une décision.

Certes, comme les autres affaires d'intérêt majeur, la délibération sur le projet du PDR n'est requise qu'à la majorité absolue des membres du conseil en exercice, mais, si la majorité absolue des membres du conseil en exercice n'est pas réunie lors du premier vote, les délibérations sur cette question sont prises par vote à la majorité absolue des suffrages exprimés lors d'une seconde réunion. En cas de partage égale des voix, celle du président est prépondérante.

Toutefois, en dépit de la fonction exécutive octroyée au président du conseil par le constituant et le législateur organique, il n'en demeure pas moins, que la tutelle est maintenue, vue que certaines délibérations ne peuvent être exécutoires qu'après leur visa par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, et c'est ce qui ressort de l'article 115 de la loi organique relative aux régions, qui met comme condition principale le visa de l'autorité chargée de l'intérieur pour l'exécution de la délibération du PDR, en prévoyant un délai de vingt jours à compter de la date de sa communication par le président. Mais, passé ce délai, et si aucune décision relative à cette délibération n'est prise, le visa est réputé comme accordé, ce qui nous incite à se demander sur l'utilité de ce visa, puisque ce projet est le résultat d'une contribution de plusieurs acteurs et parmi ces derniers se trouve le wali ⁽¹⁾ « représentant du pouvoir central » comme coordinateur, une telle présence est exigée par la loi, doit dispenser cette délibération du visa.

Ainsi, dans le même sens l'article 101 de la loi organique susvisée précise que: « le président du conseil de la région exécute les délibérations du conseil et ses décisions et prend toutes les mesures nécessaires à cet effet. Ainsi il exécute le programme de développement régional et (...) ».

A cet égard, le processus d'exécution du programme de développement va s'étaler tout au long du mandat du conseil, suivant les étapes qui lui ont été dessinées par le législateur, et parmi ces étapes celles envisageant son suivi et son évaluation et même son actualisation ⁽²⁾ en cas de nécessité, afin de mieux juger les actions programmées et engagées par le conseil.

Etant donné que le PDR permet à la collectivité régionale de structurer ses projets de développement, et d'afficher clairement ses

⁽¹⁾- L'alinéa 2 de l'article 145 de la constitution précise: « Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils régionaux dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement ».

⁽²⁾ -L'article 14 du décret précité précise que: « le programme de développement régional peut être actualisé à partir de la troisième année de son entrée en vigueur selon la procédure suivie pour son élaboration prévue par le présent décret.

objectifs en vue de mieux les partager en toute transparence avec les citoyens, le président du conseil est tenu d'afficher le PDR dans le siège de la région ou sur le portail électronique de la région.

Par ailleurs, et dans le respect du principe de la reddition des comptes comme critère fondamental de la réalisation de la bonne gouvernance, le président du conseil régional est tenu d'établir un rapport annuel d'évaluation et de suivi de l'exécution du programme de développement régional⁽¹⁾.

Ce rapport doit comporter les informations sur le degré de réalisation du PDR, les indicateurs d'efficacité ainsi que les moyens financiers affectés au programme, voire même la cohérence des actions entre elles et avec les moyens déployés et les contraintes éventuelles pouvant entraver sa réalisation et ce dans le but, de mettre fin à tous les obstacles qui peuvent surgir au moment de la réalisation des projets à travers la proposition des solutions adéquates pour les dépasser.

En outre, ce rapport doit comme toute question qui fait l'objet d'approbation, passer par les commissions permanentes pour donner leurs avis dans un délai de 30 jours, comme il doit faire l'objet d'un examen par le conseil de la région au cours de la première session ordinaire ou extraordinaire.

Par conséquent, une synthèse de ce rapport doit faire l'objet d'un affichage dans le siège de la région, comme elle doit faire l'objet de publication par tous les moyens disponibles et ce conformément à l'article 15 du décret⁽²⁾ précité.

Gage d'une gestion moderne, la publication du PDR et de la synthèse du rapport illustre le degré d'engagement de la région à communiquer des informations la concernant, en toute transparence par les moyens dont elle dispose au profit de ses citoyens, qui exigent de plus en plus des services publics sur leur territoire. Rien que la navigation sur les portails des différentes régions nous donnent une idée sur

⁽¹⁾- Article 14 du décret précité.

⁽²⁾- Décret n° 2-16-299 du 29 juin 2016 fixant la procédure d'élaboration du programme de développement régional, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

les projets envisagés par les programmes de développement régionaux de chaque région. Néanmoins que chaque PDR ne ressemble pas à un autre, certes en raison des spécificités de chaque région, mais ils sont tous établis sur la base des exigences régionales ainsi que sur les orientations stratégiques de la politique de l'Etat visant la réalisation de l'intérêt régional et par conséquent l'intérêt national.