

PRINCIPES DE GESTION DES ROUTES: GERER LES ROUTES COMME UNE ENTREPRISE, PAS COMME UNE ADMINISTRATION

I. G. Heggie, World Bank (1995)

Objectifs de l'article

Résumé

De plus en plus de pays ont commencé à "mettre leurs routes sur le marché, offrir leurs services contre paiement et les gérer selon des règles purement commerciales". Le concept de "service contre paiement" diffère du concept "l'utilisateur paye" sur plusieurs importants aspects.

Les différences clés sont: (i) Seules les charges à l'utilisateur de la route sont destinées au fonds routier (il n'y a plus de taxes réservées a priori (budgétisées) et versées au fonds routier); (ii) Le fonds est géré par un comité dont la moitié des membres représente les usagers de la route ainsi que la communauté des affaires; (iii) Les membres sont élus par leurs constituants respectifs et le fonds routier est présidé par une personnalité indépendante; (iv) Les dispositions financières font en sorte que les fonds ne seront pas utilisés pour le financement des autres secteurs; (v) Les fonds sont gérés de façon active (commerciale) par un secrétariat restreint; (vi) Les fonds sont gérés selon une réglementation financière connue de tous; (vii) Les charges (recettes) sont révisées régulièrement pour faire face aux dépenses prévisionnelles; et, (viii) La gestion du fonds routier fera régulièrement l'objet d'audits techniques et financiers.

Points clés

- La plupart des fonds routiers sont gérés commercialement par une administration distincte. Les fonds sont destinés pour le financement de l'ensemble du réseau routier et parfois même les routes non-classées. Ces fonds routiers sont généralement établis dans le cadre d'une stratégie dont l'objectif est la commercialisation de la gestion routière. Certains de ces fonds routiers ont un statut d'utilité publique et sont gérés par un comité de direction qui est habilité à fixer ses propres tarifs.

Thèmes principaux

- Commercialisation de la gestion routière
- Gestion commerciale des fonds routiers
- Aspects politiques et techniques
- Questions pratiques

1. INTRODUCTION

L'idée principale sous-jacente à la commercialisation des routes est le concept de la participation aux frais en faisant payer les usagers de la route de la même façon que les usagers des chemins de fer payent pour les services du chemin de fer. Le réseau routier est devenu trop large pour être financé grâce aux fonds consolidés. Alors, pourquoi ne pas les mettre hors budget et faire payer les usagers de la route directement pour le service qu'ils utilisent? Ceci est une version modernisée et étendue du vieux principe "l'utilisateur paie" qui était populaire dans les années 1950. Sous ce système, les usagers payaient les services des routes par voie de taxes et de charges, les revenus étaient accrédités sur un compte spécial (ou fonds pour les routes) et étaient gérés séparément des fonds consolidés du gouvernement.

L'idée force derrière le principe de "l'utilisateur paie" est la prise de conscience par certains pays que leurs programmes routiers d'après guerre ne pouvaient pas être financés par les fonds consolidés du gouvernement (la Nouvelle Zélande en 1953, le Japon en 1954 et Etats-Unis d'Amérique en 1956). Un grand nombre d'autres pays ont établi des fonds routiers durant les années 1970 et 1980 (en Afrique, Asie et Amérique latine), et des fonds routiers similaires ont été également établis en Europe de l'Est au début des années 1990. Ces fonds routiers avaient une origine différente. Ils ont été presque tous créés durant des périodes de déficits budgétaires et étaient principalement conçus pour redresser un système budgétaire défaillant.

Ces fonds routiers, presque tous mal conçus, ont été principalement établis pour dresser une "barrière" afin de protéger le secteur routier des fantaisies du processus budgétaire du gouvernement, étaient simplement des moyens réservant l'affectation de certaines taxes et charges (incluant les taxes des entreprises et du kérosène) au secteur routier (de Richécour & Heggie, 1995).

Au début des années 1990, grâce au travail réalisé sous les programmes des organisations internationales, de Africa Road Maintenance Initiative (RMI) et le PROVIAL programme des routes en Amérique Latine, l'intérêt pour le fonds routier a augmenté (Heggie, 1995; Schliessler & Bull, 1993). Ceci a conduit à l'émergence du concept de gestion commerciale des fonds routiers.

Cette communication présente les principales causes ayant conduit à la restructuration de la première génération des fonds routiers qui a donné lieu à une seconde génération de fonds routiers gérés commercialement. La communication met à l'évidence les éléments d'ordre stratégique, technique et opérationnels qui sont derrière le succès de la nouvelle génération de fonds routiers. Les analyses sont basées sur des expériences récentes et en cours, menées dans les pays en voie de développement.

2. LE CONCEPT DE 'GESTION COMMERCIALE' DES FONDS ROUTIERS

Le concept de "gestion commerciale" du fonds routier diffère de façon significative des concepts utilisés pour l'établissement des fonds routiers précédents, inclus les concepts basés sur le principe de "l'utilisateur paie". La conception nouvelle des fonds routiers tient compte de trois différences majeures:

- (i) l'expérience gagnée grâce à la gestion des fonds routiers classiques, particulièrement ceux établis lors des années 1970 et 1980;
- (ii) l'intérêt exprimé par les Ministères des Finances et le Fond International Monétaire; et
- (iii) le besoin de combiner des mécanismes de financement nouveaux avec des mesures parallèles afin de justifier auprès du public chaque augmentation des dépenses routières.

Le dernier point était d'une importance suprême puisque l'objectif global de ces fonds routiers était de consolider une discipline financière pour s'efforcer à rendre le secteur de la route commercial. L'idée étant de mettre les routes sur la place du marché et de les mettre sur la base 'paie pour le service' et de les gérer comme une entreprise. Les usagers paient alors pour les services reçus et les revenus dégagés sont exclusivement utilisés pour financer les services pour lesquels ils ont payé. Les investissements routiers seront ainsi dépendants de la volonté de l'utilisateur à payer et cette situation imposera une contrainte budgétaire aux organismes routiers producteurs de l'offre de services.

La description du rôle des fonds routiers présentée ci-dessus a été accompagnée par une nouvelle perception des fonds routiers par les Ministères des finances et par le Fond International Monétaire (Pennant-Tea & Heggie, 1995). Cette nouvelle attitude a été succinctement illustrée par le discours donné par son Excellence Suleiman Hafez, Ministre des Finances jordanien lors d'un séminaire sur le financement de la maintenance des routes à Amman le 3 juin 1997. Le discours reflétait aussi le point de vue exprimé par le personnel du Fond International Monétaire (Potter, 1997). Les points clés de ce discours sont:

- L'établissement des fonds routiers devrait faire-part d'une stratégie à long terme pour commercialiser le secteur routier - cela ne devrait pas être simplement un moyen d'échapper à une discipline financière plus stricte;
- Les fonds routiers devraient être dédiés à la maintenance- nous devons maintenir ce que nous avons avant de construire quoique ce soit de nouveau;
- Les fonds routiers devraient être des acheteurs, pas des fournisseurs de services- ils devraient être des organismes indépendants avec une définition claire de leur mission et des objectifs bien déterminés et, avoir des résultats qui devraient idéalement ne pas dépasser le coût total de production.
- Les revenus des fonds routiers devraient provenir seulement des charges à l'utilisateur de la route, et non de taxes réservées - ceci ne devrait pas empêcher le gouvernement de compléter le financement avec le budget consolidé, mais cela ne pourrait être fait que sur une base discrétionnaire;
- Les charges à l'utilisateur destinées au fonds routier ne doivent pas empêcher d'allouer des revenus aux autres secteurs économiques. Il devrait y avoir une séparation nette entre les impôts sur le revenu, qui appartient au budget consolidé, et les charges payées par les usagers, qui appartiennent au fonds routier. Les seuls revenus existants qui devraient aller au fonds routier devraient être confinés à ce qui est déjà alloué aux routes par un processus budgétaire annuel;
- Les fonds routiers devraient être gérés par un conseil de gestion fort et indépendant et doit représenter les intérêts du secteur privé, des usagers de la route et de la communauté des affaires. Il doit être complètement libéré de l'influence de tout groupes d'intérêts.

- La gestion du fond devrait être prise en charge par un secrétariat de direction qui devrait gérer le fond sur la base d'un système de comptabilité commercial et se doit de fixer des objectifs annuels;
- Les charges à l'usager devraient participer au recouvrement des coûts et l'objectif à long terme est de ne plus recevoir des subventions de l'Etat;
- On ne peut pas échapper au fait que le carburant procure une taxe facile à manipuler au point de vue de la politique fiscale. Toutefois, cela met inévitablement un fardeau sur les épaules de l'administration du fonds routier qui doit expliquer au public pourquoi les augmentations du prix de l'essence ne sont pas toujours égales;

Le ministre a conclu en disant que le ministère des finances était parfaitement prêt à aider activement à l'établissement de ce genre de fonds routiers.

2.1 Fonds routiers gérés commercialement.

La plupart des pays ont un mécanisme spécial pour financer les investissements routiers soit, à travers des dispositions budgétaires classiques ou soit à travers la première génération de fonds routiers. Un certain nombre d'entre eux sont dans des pays industriels comme la Belgique, le Luxembourg, le Japon, la Corée, la Hollande, la Suisse et les Etats-Unis, bien que la plupart soient dans des pays en transition ou en voie de développement. Ils ont été récemment établis en Honduras, au Guatemala, au Lesotho, en Namibie, en Sierra Léone, au Yémen et en Zambie) créés en restructurant une génération de fonds déjà existantes au Ghana, au Mozambique et en Afrique du Sud ou dans le processus de création d'un fond en Arménie, en Colombie, en Ethiopie, en Georgie, en Jordanie et au Suriname).

Le fond routier a été remanié plusieurs fois en Nouvelle-Zélande depuis 1953 et est maintenant un des meilleurs exemple de routes gérées commercialement. Le compte spécial pour l'amélioration de la route du Japon n'a pas été restructuré, mais possède quelques caractéristiques d'un fond géré commercialement, incluant un comité de surveillance. Durant ses dernières années plusieurs fonds routiers gérés commercialement ont été établis (incluant ceux de Honduras, Guatemala, Lesotho, Namibie, Sierra Leone, Yémen et Zambie), un certain nombre de premières générations de fonds routiers ont été restructurés pour commercialiser le secteur routier (incluant le Ghana, le Mozambique et l'Afrique du sud), un certain nombre de pays sont en train de travailler activement à l'établissement d'une deuxième génération de fonds routiers (incluant l'Arménie, la Colombie, l'Ethiopie, la Géorgie, La Jordanie et le Surinam), pendant que d'autre pays explorent activement le concept afin de l'établir dans un future proche (incluant la Hongrie, l'Inde, le Laos, le Pakistan et les Philippines).

Les éléments clés responsables du succès de ces routes gérées commercialement peuvent être groupés en trois catégories. Premièrement, les éléments *stratégiques*:

- (i) l'étendue des fonds routiers (quelles parties du réseau routier financeront- ils?);
- (ii) les bases légales;
- (iii) le genre de contrôle mis en place;
- (iv) comment les fonds seront-ils gérés; et
- (v) quelles dépenses financent- ils?

Deuxièmement, les éléments politiques et techniques:

- (i) comment les fonds seront-ils distribués entre les différents organismes routiers?;
- (ii) la source des revenus;
- (iii) la façon d'ajuster les tarifs routiers;
- (iv) comment les non-usagers de la route qui utilisent le diesel seront-ils exemptés de payer les taxes sur le carburant; et
- (v) comment les fonds seront-ils déboursés pour chaque organisme routier?.

Finalement, les éléments opérationnels:

- (i) comment la gestion est-elle organisée au jour le jour;
- (ii) le type de dispositions financières et réglementation utilisées;
- (iii) comment les fonds routiers sont-ils contrôlés?

3. LES ÉLÉMENTS STRATÉGIQUES

3.1 Rayon d'action des fonds routiers: que financent-ils?

Les fonds routiers gérés commercialement financent généralement les dépenses de toutes les routes publiques et quelquefois même les réseaux routiers non classifiés (Zambie). La plupart financent l'ensemble des dépenses réalisées sur réseau national et accordent soit des subventions pour maintenir ou améliorer les routes locales (Lettonie), soit participent au financement des routes locales sur une base de partage de frais (Nouvelle-Zélande). L'arrangement sous lequel les fonds routiers subventionnent les routes rurales a plusieurs attraits. Il permet au fonds routier de limiter les subventions dans la limite de ses moyens et ceci est particulièrement important quand les fonds routiers viennent d'être mis en place. Cela lui permet également d'augmenter graduellement le niveau des subventions une fois que les agences routières du gouvernement local ont prouvé qu'elles pouvaient utiliser les fonds efficacement. Lorsque les fonds routiers couvrent le financement de l'ensemble du réseau routier, cela est basé généralement sur un programme approuvé pour les routes nationales, un accord sur le partage des frais, un accord de procédure sous lequel les agences routières locales gèrent leur part de revenus, et un contrôle approprié des procédures techniques et financières.

Les fonds routiers qui ne financent qu'une partie du réseau routier public est plus rare (en Afrique du sud, les fonds routiers financent seulement les routes nationales, pendant que le fond du trust des autoroutes fédérales des Etats-Unis - qui est encore de la première génération de fonds routiers- financent seulement les autoroutes fédérales assistées). Il est difficile de défendre ses arrangements. Tous les usagers de la route contribuent au fonds routier particulièrement lorsque l'instrument de prix est la taxe sur le fuel- et c'est logique que les fonds soient utilisés pour financer toutes les routes. L'intérêt étroit des fonds routiers en Afrique du sud est inhabituel et dû à un accident historique. Cela a été fondé en 1935 lorsqu'il y avait très peu de routes et quand le souci majeur était de construire des routes pour lier toutes les provinces. Cela n'a pas changé depuis.

3.2 Type de bases légales

Un certain nombre de fonds routiers gérés commercialement ont été créées sous une certaine législation ou en passant un décret ministériel ou présidentiel (ou équivalent). Le Lesotho a créé son fonds routier en publiant un avis légal dans le journal officiel. Cet avis disait simplement qu'un fond routier avait été créé, pendant qu'un avis séparé donnait les dispositions financières sous lesquelles les fonds allaient être gérés, les dépenses qu'ils financeraient et d'où les revenus proviendraient. Le Yémen en contrepartie a créé son fonds routier par décret présidentiel (qui a été soumis au parlement pour ratification). Le décret annonçait qu'un compte spécial allait être ouvert pour le fonds routier, pourquoi il avait été ouvert, la source des revenus, et comment le fond routier serait-il géré. Le décret du Yémen est accompagné par une réglementation financière détaillée.

Les procédures ci-dessus présentent quelques inconvénients. L'inconvénient majeur étant les revenus des fonds routiers continuent à être collectés sous le pouvoir d'imposition du gouvernement et cela veut généralement dire qu'ils doivent être crédités d'abord sur le fond consolidé du gouvernement et transférés ensuite sur le fonds routier. Ceci cause fréquemment des problèmes. Le ministère des finances utilise quelquefois une partie, où tous les revenus pour financer d'autres secteurs et il peut passer de longs délais avant que les fonds collectés soient transférés vers les fonds routiers. Certains pays ont malgré tout réussi à résoudre ce problème. Le ministère des finances accepte quelquefois de créditer et de débiter le compte du fond consolidé en utilisant un simple jeu d'écriture et transfère les fonds directement vers les fonds routiers. Le Sierra Leone a mis en place de tels dispositions et le Lesotho et la Zambie sont en train d'en faire autant. Certains de ces fonds routiers créés par décrets et sont parfois directement approvisionnés par les revenus collectés des usagers de la route (le Yémen, l'ancien fonds routier du Ghana, et certains fonds routiers des pays e l'Afrique de l'Ouest), seulement cela n'empêche pas le ministère des finances d'utiliser ces revenus pour financer d'autres projets que l'entretien routier.

Un nombre grandissant de fonds routiers gérés commercialement sont en cours d'être établi sous une nouvelle législation. Cela met les fonds sur une base légale plus ferme et permet à l'administration des fonds de la route de devenir une entreprise publique séparée. Les revenus peuvent alors être collecter des usagers de la route sous forme de tarifs routiers, plutôt que des impôts sur le revenu du gouvernement, et les recettes peuvent être directement déposées sur le compte en banque des fonds routiers sans transition par les fonds consolidés du gouvernement. Le Malawi et la Namibie ont déjà légiféré pour collecter les revenus des fonds routiers sous forme de tarifs publics et d'autres pays envisagent d'adapter la même approche.

3.3 Mesures de contrôle

L'application de mesures de contrôles est ce qui différencie principalement la gestion commerciale des fonds routiers de leurs prédécesseurs. La seconde génération de fonds routiers ont tous des comités de gestion qui donnent des conseils aux ministres sur la gestion des fonds ou qui gèrent directement les fonds. La composition de ces comités de gestion est importante. Les comités de gestions les plus efficaces présentent généralement les caractéristiques suivantes:

- (i) Les comités sont composés de 9 à 10 membres, et sont dotés de sous comités pour les assistés dans leurs travaux, et invitent des gens n'appartenant pas au comité à prendre

part aux réunions et à donner leur conseil sur certains sujets. Les comptes rendus des réunions sont rendus publics et les réunions sont souvent ouvertes au public;

(ii) Les membres portent un fort intérêt pour la gestion efficace des routes. Ils sont généralement des représentants des ministères des travaux publics, du transport, des finances, de l'agriculture et des gouvernements locaux et aussi des représentants de la chambre des commerces de l'industrie du transport routier, des fermiers (de grande et petite exploitation) et des professions (instituts des ingénieurs). Le gouvernement local peut être aussi représenté dans le comité de gestion. Plus de la moitié des membres représentent le gouvernement local ou le secteur privé. Les membres sont généralement nommés par leurs circonscriptions;

(iii) Le président du comité d'administration est indépendant. La procédure en Zambie où le comité élit son propre président n'est pas habituel, bien que cela marche bien et que maintenant la Jordanie ait adopté le même système. Normalement, le ministre désigne un membre du comité comme président (comme au Malawi et en Nouvelle-Zélande), ou bien nomme une personne n'appartenant pas au comité mais après consultation du comité;

(iv) Le comité est doté des termes de référence rendus public, qui décrivent le rôle du comité en relation avec: (a) gagner le soutien de l'opinion public pour dépenser davantage pour les routes (fonctions de relation publique); (b) quel type de dépenses les fonds routiers peuvent financer; (c) de quelle façon les fonds routiers seront-ils gérés; et le lien entre son comité et le Ministre.

3.4 Gestion des fonds routiers

Certains fonds routiers gérés commercialement par un conseil d'administration, gère le réseau routier principal soit directement (comme au Sierra Leone, et encore récemment en Nouvelle Zélande), soit indirectement par le biais d'un sous-comité du conseil d'administration (comme en Afrique du Sud). Il n'existe pas de conflits d'intérêt lorsque le comité gère l'ensemble du réseau routier (Sierra Leone) ou gère seulement les routes financées par le fonds routier (Afrique du Sud). Autrement dit, certains organismes routiers sensés recevoir des du fonds routier s'inquiéteront que le conseil d'administration puisse s'occuper de ses propres besoins d'abord et laisser "les restes" aux autres agences routières. La plupart des fonds routiers gérés commercialement, sont gérés par une administration séparée pour s'assurer que les revenus sont distribués équitablement. C'était la raison majeure qui a conduit à la restructuration du fonds routier en Nouvelle Zélande en 1996 et à la création de Transfund comme une administration indépendante du fonds routier. Récemment les fonds routiers créés au Ghana, en Jordanie, au Lesotho, au Malawi et en Zambie ont donc été tous créés comme des administrations indépendantes.

La gestion de ces fonds routiers ne nécessite pas beaucoup de personnel. Le personnel rassemble les programmes routiers préparés par les différentes administrations routières, les co-ordonnent en un programme national des routes "approuvé", définit les procédures financières à suivre par les différentes administrations routières pour l'obtention des fonds nécessaires au maintien de leur réseau, affecte des fonds pour soutenir les programmes retenus, débourse les fonds au administrations routières et contrôle les résultats ex post. Le personnel peut aussi surveiller les systèmes et les procédures utilisées pour préparer les programmes de route ainsi que le contrôle des dépenses. Il

gère aussi les affaires concernant le fonds routier au jour le jour. Transfund emploie 25 à 30 personnes pour gérer les revenus annuels du fonds routier estimé à US\$580 millions. Le fond routier en Afrique du Sud emploie 10 à 12 personnes pour gérer un revenu annuel de US\$150 millions, pendant que la Lettonie et le Ghana emploient chacun 3 personnes pour un revenu de US\$60 millions.

3.5 Quelles dépenses sont financées par les fonds routiers?

La plupart des fonds routiers gérés commercialement ont été créés dans l'intention de financer les dépenses d'entretien courant et d'entretien périodique. Certains pays étaient si concernés par le fait que les fonds pourraient être utilisés pour financer des projets de construction de route qu'ils avaient créé des fonds pour la conservation du réseau routier dont la mission était de financer seulement les travaux d'entretien (c'est l'exemple de l'Amérique Latine). La plupart des pays ont résolu le problème en établissant législation qui donne priorité aux dépenses d'entretien sur les dépenses de réhabilitation. Ces dernières dépenses ne peuvent recevoir de l'argent qu'après le financement total des dépenses d'entretien. Parmi les dépenses prioritaires, peuvent aussi être incluses les dépenses pour la sécurité routière et le fonctionnement du fond routier. Toutefois, les dépenses de fonctionnement sont quelquefois sujettes à une limitation (5% des revenus de fonds routiers en Zambie) pour empêcher les fonds routiers de devenir tout simplement une agence d'emploi. La plupart des fonds routiers financent aussi les travaux de réhabilitation des routes ou pourvoient une part équivalente à celle par les organismes internationaux. Un nombre des fonds routiers financent aussi de nouveaux investissements bien que cela ne soit pas du tout universel (l'Afrique du Sud). Quelques uns financent de nouveaux projets routiers, mais dans une certaine limite (Malawi), pendant que d'autres annoncent explicitement que les nouveaux investissements seront financés par le budget de développement du gouvernement (Lesotho et Zambie).

4. ASPECTS POLITIQUES ET TECHNIQUES

4.1 Séparation des fonds entre les différentes agences routières

Presque tous les fonds routiers gérés commercialement pourvoient des fonds pour les routes locales selon deux façons:

- (i) Partagé les fonds sur la base de formules;
- (ii) Partagé les fonds sur la base de l'analyse des besoins (selon l'état du réseau routier et du coût de sa réhabilitation) combiné avec une analyse de la capacité d'autofinancement du gouvernement local.

Les procédures sont généralement définies par le conseil de contrôle et sont régulièrement amendées selon les circonstances et inscrites dans la réglementation légale du fonds routier.

Le système basé sur les formules commence souvent par répartir les fonds entre différentes administrations routières, principales, ruraux et urbaines et ensuite distribue les allocations entre chaque administration routière. La plupart des pays utilisent des formules sommaires lorsqu'ils répartissent les fonds entre différentes administrations routières. Par exemple la Lettonie attribue 27% des taxes annuelles sur les véhicules (vignettes) et 30% des taxes sur le carburant aux municipalités, pendant que la Zambie

attribue 25% aux conseils ruraux et 15% aux conseils urbains. L'avantage de cette procédure consiste à assurer que chaque administration routière obtient une part équitable des revenus disponibles tout particulièrement lorsque la compétition pour obtenir les mêmes fonds devient inégale entre des conseils urbains forts et des conseils ruraux plus faibles. Une autre raison pour la répartition initiale des fonds est que les différents types d'administration routière utilisent différents critères pour établir leurs priorités, reflétant leurs différentes capacités techniques. Enfin, la répartition initiale des fonds offre à chaque administration routière (ou groupe d'administration) une ligne à suivre sur laquelle elle peut établir son budget.

La phase suivante consiste à répartir les fonds alloués à chaque groupe d'administration routière entre les différentes administrations routières dans chaque groupe. Il y a deux façons de le faire:

- (i) chaque administration routière se fait concurrence pour obtenir des fonds;
- (ii) la répartition est basée sur la taille et les caractéristiques du réseau routier.

La Zambie utilise le premier système. Tous les conseils de district sont invités à se faire concurrence pour les 25% (district rural) et les 15% (district urbain) des revenus alloués à leur utilisation et un sous-comité évalue les offres et décide qui a quoi. Certains districts finissent par être complètement subventionnés pendant que des autres n'obtiennent rien ou très peu. Ce n'est pas une façon particulièrement bonne de distribuer les fonds, bien qu'elle ait le mérite d'encourager les autorités locales à faire des efforts pour planifier et justifier leurs programmes pour les routes.

La plupart des fonds routiers utilisent donc le deuxième système et partagent les fonds en utilisant des formules basées sur des paramètres comme la longueur de la route, le volume de la circulation et les moyens financiers. Par exemple la Lettonie utilise une longueur de route pondérée pour distribuer les fonds parmi les municipalités. La pondération reflète le coût estimé de maintenance (voir cadre trois ou un résumé du système utilisé en Lettonie). Bien qu'il ne soit pas un fonds géré commercialement, le US Federal Highway Trust partage ses fonds pour la maintenance de routes inter-Etats.

Les systèmes basés sur les besoins sont généralement basés sur un système de gestion des routes. Par exemple en Nouvelle Zélande toutes les agences routières doivent préparer leurs programmes de maintenance sur le principe standard de gestion de la route et doivent préparer leurs programmes d'investissement sur une base d'analyse coûts/bénéfices. Le personnel de Transfund conseille les autorités de transport sur la façon d'opérer le système de gestion des routes et de calculer le rapport coûts/bénéfices. Ils font des contrôles réguliers sur s'assurer que chaque autorité utilise la gestion du système de maintenance correctement et achève une maintenance et un service standard minimum (les contrôles vérifient si les fonds alloués sont vraiment utilisés par la maintenance et que la maintenance est faite au niveau standard). Pour certains investissements, le personnel de Transfund procède à un audit basé sur des calculs coûts/bénéfices d'un échantillon de projets et pour tout projets plus de US\$700,000. Une fois que le programme global routier a été accepté, Transfund finance alors le programme de l'autorité locale sur une base de partage des frais. La proportion financée est standardisée pour assurer qu'elle couvre 50% des dépenses de toutes les autorités locales (voir cadre 4 pour un résumé du système de partage des frais en Nouvelle Zélande).

4.2 Source de revenus

Les fonds des routes gérés commercialement se sont donnés beaucoup de mal pour assurer que les revenus des fonds routiers seraient strictement confinés aux charges des usagers de la route. Ils incluent généralement les vignettes, les cotisations supplémentaires pour les poids lourds, les droits de transit international, des taxes sur l'essence et le diesel, contraventions pour surcharge, les redevances servant à décongestionner les routes (parking, cordon). Il n'inclut pas les taxes générales réservées (impôt d'entreprise, taxe d'import, taxe sur la vente et taxe sur la régie) qui sont encore une particularité commune des fonds routiers de l'Europe de l'Est. Des sources variées de revenus – incluant le péage des ponts et des bacs, donateurs aux fonds et contributions du fond consolidé – sont quelquefois acheminées par le fond de la route. La taxe sur le fuel est normalement spécifiée comme une quantité discrète (x centimes par litre) ou comme un pourcentage de l'ex raffinerie ou du prix en gros du fuel (ou équivalent). Quand elles sont introduites pour la première fois, les charges sont créées en prenant la peine de s'assurer qu'elles n'enlèvent pas de revenus aux autres secteurs de l'économie. Si le fonds consolidé ne peut financer que 20% des besoins de la route, alors ces vingt pour cent – et pas plus que vingt pour cent – seront convertis en vignette et taxe sur le fuel et transférés dans le compte du fond routier. Les revenus additionnels proviendront des paiements supplémentaires des usagers de la route.

4.3 Ajustement des tarifs routiers

Tous les fonds routiers gérés commercialement ont un mécanisme formel pour ajuster les tarifs routiers afin que les revenus suivent l'inflation et que les fonds génèrent suffisamment de revenus pour subvenir aux dépenses. Certains comités de contrôle ont le pouvoir de décider des tarifs routiers de la même manière que le chemin de fer décide du tarif du rail.

De cette façon, le conseil du fond routier décide du niveau du tarif routier, en se basant sur: (i) les revenus requis pour financer les dépenses d'un programme routier approuvé et (ii) une analyse du bon vouloir des usagers à payer. Ils soumettent leurs recommandations au ministre du travail, et, pourvu que le ministre soit satisfait de leurs propositions qui seront raisonnables et consistantes avec les objectifs fiscaux du gouvernement, les tarifs seront publiés dans le journal officiel (la gazette) du gouvernement. Jusqu'à ce jour le Malawi et la Namibie sont les seules à avoir passé une législation pour créer un mécanisme de financement des routes de style service public. Cependant ils n'ont pas encore fonctionné assez longtemps pour juger du bon fonctionnement de ces mesures. Dans la plupart des cas, les fonds routiers continuent de fixer les tarifs routiers sous l'empire du pouvoir législatif. Les conseils recommandent les révisions des charges au ministre de finance (ou le cabinet) et, une fois que ces révisions sont approuvées, elles sont incluses dans les spécifications du budget annuel. Quand les charges sont recommandées par un représentant du conseil, le ministre des finances est enclin à inclure les charges dans les spécifications du budget annuel automatiquement, en supposant que le public a été consulté par le conseil et a montré la volonté de payer l'augmentation de charges.

Quand un nouveau fond routier est établi, le tarif augmente graduellement sur une période de 5 ans. Le développement lent permet au conseil de montrer des résultats à ses membres avant d'avoir à demander une nouvelle augmentation des tarifs routiers. C'est

pourquoi il organise des programmes étendus pour démontrer à ses constituant qu'ils ont en pour leur argent au niveau des tarifs routiers. Plusieurs conseils routiers publient leurs comptes dans la presse (Lettonie et Zambie) et/ou des panneaux disant que ces travaux routiers sont financés avec votre argent qui est géré par le conseil national des routes (Zambie et Yémen). Entre temps, pendant que le fond routier établit ses revenus de base, le solde des revenus requis peut provenir de donateurs ou des fonds consolidés.

4.4 La façon dont les non-usagers des routes sont exemptés de payer des taxes sur le fuel.

Quand une quantité significative de fuel et/ou de diesel n'est pas utilisée pour le transport et que la taxe sur le fuel est élevée (plus de 3-5 centimes par litre) - des efforts doivent être faits pour s'assurer que les gens ne l'utilisant pas pour le transport n'avaient pas à payer la taxe (ce problème concerne surtout le diesel). Quand il y a peu d'utilisateurs de grandes quantités (les compagnies minières, les centrales thermiques, etc.), il est possible d'exempter ces utilisateurs sans encourager trop la fraude, bien que l'expérience ne soit pas très encourageante. Pour les petits utilisateurs (fermiers), le seul choix paraît être: (i) de colorer le diesel ne servant pas au transport, contrôler pour assurer qu'il n'est pas utilisé sur la route et infliger des amendes pour toute transgressions (bien qu'au Royaume-Uni et au Etats-Unis le système soit difficile à administrer); (ii) autoriser ceux qui n'emploient pas les transports à demander un rabais basé sur des factures pour la consommation n'ayant pas à voir avec les transports (bien qu'utilisé en Nouvelle Zélande le système a besoins d'une surveillance énorme qui n'est pas facile à appliquer); (iii) Compenser les non-utilisateurs de transport pour avoir à payer la taxe sur le fuel. Ce dernier est un des systèmes le plus facile à administrer. Par exemple, en Lettonie, les fermiers reçoivent une compensation annuelle de l'équivalent de 120 litres de diesel pour chaque hectare de terre cultivée (ceci étant l'estimation de la quantité de diesel utilisé pour cultiver un hectare de terre). Un système similaire de compensation est utilisé pour les chemins de fer, et l'industrie du poisson. Le Mozambique utilise une méthode encore plus simple pour compenser les fermiers. Vingt pour cent de la taxe sur le diesel sont versés dans un fond spécial qui pourvoit un support financier à l'agriculture.

4.5 Comment les fonds sont déboursés pour chaque agence routière

Les fonds routiers gérés commercialement utilisent généralement leurs propres procédures de déboursement pour renforcer la discipline financière: (i) Les fonds routiers soit déboursent directement les fonds aux agences routières régulièrement et ensuite contrôle l'utilisation des fonds ex post, (ii) soit donnent leur accord pour les travaux à réaliser et remboursent ensuite l'agence routière lorsque le travail a été effectué; ou (iii) paient l'entrepreneur directement, mais seulement après avoir l'assurance que le travail a été effectué selon les spécifications.

La première méthode est utilisée lorsque les agences routières sont compétentes et le système d'administration des routes est très décentralisé. Le principe de base est que les fonds routiers donnent des fonds aux agences routières, si elles sont d'accord pour donner toutes les informations et toute la coopération nécessaire pour permettre aux fonds de revoir et de contrôler l'utilisation correcte de ces fonds, comparés au programme annuel approuvé des dépenses.

Le second système opère comme une hiérarchie de crédit (administration fédérale des autoroutes, 1992). Le fonds routier définit tout au préalable les systèmes et procédures à suivre par chaque agence routière servant de condition pour recevoir de l'argent du fond routier. Cela peut vouloir dire des audits annuels faits par des contrôleurs indépendants, couvrant à la fois la conformité des finances et le contrôle de procédures internes.

La troisième méthode demande plus de surveillance de la part du fonds routier. La méthode commence avec les mêmes programmes approuvés de dépenses mais, au lieu de transférer les fonds aux agences routières (comme les deux cas précédents), le fonds routier paie les entrepreneurs directement, seulement après avoir l'assurance que le travail a été fait selon les normes.

Les deux premières méthodes donnent une bonne raison pour introduire un système et des procédures financières efficaces, alors que les audits réguliers assurent qu'ils sont appliqués de façon consistante. La troisième méthode impose une forte discipline ex ante de chaque agence routière en distribuant les fonds seulement après avoir la preuve que les travaux ont été achevés et faits selon la norme. Le seul inconvénient de ce dernier est que cela augmente le travail du fonds routier et demande de nombreuses certifications de la part des experts. Les trois méthodes malgré tout renforcent la discipline financière et améliorent la qualité des prestations pour un meilleur rapport coût/efficacité.

5. QUESTION OPÉRATIONNELLE

5.1 Gestion au jour le jour du fonds routier

Le personnel employé par les fonds routiers ci-dessus:

- (i) collecte les revenus attribuables au fonds routier et gère le solde;
- (ii) établit les procédures de retraits;
- (iii) contrôle l'utilisation des fonds par les différentes agences routières; et
- (iv) empêche des retraits non autorisés du fonds routier (empêcher des raids sur le fonds routier).

Le personnel organise également des réunions du conseil et en garde les comptes rendus pour s'assurer que le fonds routier peut être audité.

Un certain nombre de fonds gérés commercialement, par exemple ceux du Mozambique, de la Nouvelle Zélande et du Yémen, ont collecté beaucoup de leurs revenus par des contrats. Ceci s'applique aux taxes sur le fuel (Nouvelle Zélande et Yémen), droits de transit international (Mozambique), contravention pour surcharges (Yémen et bientôt la Zambie) et les vignettes (Nouvelle Zélande). Cela aide à combattre les fraudes, les manquements et évasions (Bahl, 1992). Les contrats décrivent normalement:

- (i) Les procédures de collections de revenus;
- (ii) comment les fonds doivent être déposés sur le compte bancaire du fonds routier (ou déposés dans les fonds consolidés pour les transmettre par la suite dans le fonds routier);
- (iii) les informations qui sont données au personnel du fonds routier pour montrer combien a été collectées et quand; et

(iv) le paiement des agences collectant les revenus.

Le personnel des fonds routiers détecte les changements de l'assiette taxable (ventes de diesel et de l'essence, et prix de base quand la taxe sur le fuel est exprimée en pourcentage de l'ex raffinerie ou du prix en gros), estime combien de taxes auraient dû être collectées, corrige les figures des exemptions et des rabais, et ensuite compare les montants avec la somme versée sur le compte en banque du fonds routier pendant la période en question.

Les procédures de retrait des fonds du fonds routier sont effectuées le plus simplement possible. Certains fonds routiers ont des procédures si complexes que cela prend des mois avant que l'application pour un retrait soit approuvée. Avant que le fonds routier du Ghana soit restructuré, le retrait de sommes autorisées devait passer par le comptable général sous l'instruction du ministère des routes et autoroutes et le ministère des finances. Cela prenait souvent deux mois pour autoriser un retrait. Beaucoup des fonds routiers ci dessus ont simplement chacun un chèque signé par un membre du conseil et du comptable en chef du fonds routier. Des intérimaires sont nommés au cas où une des personnes ayant le droit de signer serait absente.

Le personnel des fonds contrôle aussi l'utilisation des fonds de chaque agence routière. Il doit développer des procédures pour préparer des programmes de maintenance et d'investissements, et planifier la façon dont ces procédures seront contrôlées, comment la proposition du programme sera évaluée, et la manière avec laquelle l'utilisation des ressources des fonds routiers sera auditée.

Enfin, le personnel des fonds routiers doit aider à empêcher les retraits non autorisés du fonds routier. Ceci est malheureusement une constante préoccupation pour beaucoup de fonds routiers dans des pays où l'administration est faible et où les ministres et les fonctionnaires haut placés essaient fréquemment de se servir de l'argent du fonds routier pour financer d'autres programmes, ou pour leurs propres intérêts. Le personnel du fonds routier a développé des façons ingénieuses pour décourager les raids, incluant des fuites judicieuses dans la presse, cachant les revenus sur des comptes en banque en provinces, et même en produisant un chèque, appelant une réunion du conseil d'urgence pour annuler enfin le chèque. Pour décourager ces raids, la plupart des fonds routiers essaient de garder un minimum d'argent casé dans leurs comptes en banques.

5.2 Règles et régulations financières

Les règles et régulations financières gouvernant la gestion des fonds routiers sont généralement publiés comme une notice légale dans le journal officiel du gouvernement, ou publiées par le conseil du fond routier. Les régulations publiées tendent à couvrir:

- Le but du fonds routier- quels genres de dépenses il peut financer ou non.
- Les détails des arrangements de partage qui s'applique au financement des routes urbaines, rurales et communautaires, ou la façon dont on espère le conseil établira ces procédures.
- Les méthodes de déboursements des fonds aux agences ayant le droits de recevoir de l'argent du fonds routier.
- Les termes de références de l'organisation sous laquelle le fonds routier est géré.

- Les procédures pour nommer et désigner les membres du conseil, et pour les résignations et terminaison de l'adhésion au conseil.
- L'arrangement des réunions du conseil et appel aux conseils extraordinaires.
- La désignation des sous comités et désignation des membres co-optés pour aider aux travaux du conseil.
- Les fonctions des membres du conseil et de la relation du conseil avec le secrétaire exécutif ou le directeur général.
- les termes de références du secrétaire exécutif ou du directeur général. et comment il/elle est désigné. Les fonds routiers gérés commercialement ont généralement de telles personnes désignées par le conseil.
- Le rôle du secrétariat, incluant sa taille, termes de désignation et autres conditions de service.
- Les procédures pour répartir les fonds entre toutes les différentes agences routières, ou procédures à suivre par le conseil pour établir une telle procédure.
- Les procédures à suivre lors de retraits de fonds du fonds routier.
- L'étendue des rapports annuels et des comptes rendus
- Le pouvoir du ministre et sa relation avec le conseil d'administration du fonds routier.

5.3 Les procédures d'audits

Les fonds routiers gérés commercialement sont toujours sujets à des audits réguliers. Les comptes peuvent être contrôlés par des contrôleurs indépendants désignés par le conseil, par le bureau général de surveillance, ou par une firme indépendante de surveillance sélectionnée par le contrôleur général.

Ces audits incluent normalement: (i) l'examen des rapports du tiers responsable pour collecter les revenus attribuables au fonds routier pour s'assurer que tous les revenus ont été collectés et versés promptement et correctement sur le compte du fonds routier; contrôler les paiements versés par le fonds routier et de s'assurer qu'ils sont couverts par une documentation adéquate et sont en accord avec la législation et soutenu par des régulations légales; (iii) vérifier autant que possible que le travail financé par le fonds routier ait été réalisé selon les normes; (iv) contrôler les transactions et les soldes des comptes en banques variés maintenus par le fonds routier; (v) revoir les comptes et les procédures internes utilisées par le fonds routier et vérifier leurs descriptions; et; (vi) consulter les comptes, dossiers, et rapports sur le fond routier pour voir s'ils sont adéquats.

6. CONCLUSIONS

L'avènement de la deuxième génération, ou fonds routiers gérés commercialement, ont contribué de façon majeure à un financement durable des routes. Le concept clé derrière le fonds routier est "de mettre les routes sur le marché, de les vendre sur une base "paie pour le service" et de les gérer comme des entreprises". Ce système diffère du système classique où les fonds sont alloués a posteriori. La différence majeure est: (i) seulement les charges payées par les usagers de la route vont aux fonds routiers; (ii) le fonds est géré par un représentant du conseil dont la moitié ou plus de ses membres représentent les usagers de la route et les entreprises communautaires; (iii) les membres sont nommés par les organisations qu'ils représentent et il y a un président indépendant; (iv) les arrangements sont faits pour assurer que l'argent n'est pas utilisé pour financer d'autres

secteurs et les dépenses routières supplémentaires sont payées par les usagers de la route; (v) les fonds sont gérés de façon active par un petit secrétariat dans le but set de renforcer la discipline financière; (vi) les charges sont ajustées régulièrement pour atteindre les objectifs de dépenses autorisées et; (vii) le fonds routier est sujet à des audits techniques et financiers réguliers.

Les fonds routiers ci-dessus ont été introduits comme une partie d'un programme plus large de la commercialisation de la gestion des routes. Une telle restructuration implique un mouvement vers une agence plus autonome et à la portée de la main, qui se concentre sur le planning et la gestion du réseau routier, opère comme une agence de cols-blancs payant des salaires sur la base du marché, qui adopte des procédures et une gestion moderne et opère sous un contrat performant avec une compagnie mère. La plupart des fonds routiers sont gérés par une administration séparée et depuis ces fonds essaient de plus en plus de mettre toutes les routes sous une maintenance régulière et de canaliser les fonds de façon équitable vers les différentes agences routières au niveau du gouvernement central et local. Bien que beaucoup de ces fonds aient été créés sous une législation existante, ou par décrets, la tendance se tourne de plus en plus vers leurs établissements sous une législation qui les qualifierait comme d'utilité publique et sous un conseil ayant le pouvoir d'établir ses propres tarifs. Ces fonds routiers sont cependant des idées encore relativement nouvelle et leurs progrès a besoin d'être observé avec attention pour assurer qu'ils produisent les bénéfices que l'on attend d'eux.

BIBLIOGRAPHIE

De Richecour, A. B. and Heggie, I. G. (1995). Review on African Road Funds: What Works and Why? SSATP Working Paper 14, World Bank, Africa Technical Department. Washington D.C: World Bank

Bahl, R. (1992). The administration of road user taxes in developping countries. World Bank Working Paper Series986. Washington D.C: World Bank

Heggie, I. G. (1995). Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform. Technical Paper 275. Washington D.C: World Bank

Heggie, I. G. and Vickers, P. (1988). Commercial Management and Financing of Roads. Technical Paper 409. Washington D.C : World Bank

Potter, B. H. (1997). Dedicated Road funds: a Preliminary View on a World Bank Initiative. IMF Paper on Policy analysis and assement. Fiscal Affairs department, International Monetary Fund. Washington D.C.