



# ***La mise en place d'un Fonds routier***

**Ian G. Heggie**  
***Professeur invité***  
***Université de Birmingham***

***Financement de l'Entretien Routier et Gestion des  
Fonds d'Entretien Routier  
ENPC, Paris, 23 au 29 juin 2004***



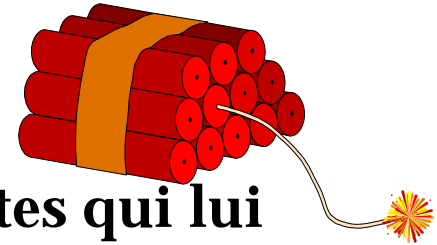
# ***Vue d'ensemble***

- | **Les problèmes typiques des fonds routiers de 1<sup>ère</sup> génération**
- | **Attention au choix des termes**
- | **Cinq points clés :**
  - 1. Le type de fonds routier**
  - 2. La supervision assurée par un Conseil indépendant**
  - 3. Des ressources constituées exclusivement de redevances d'usage**
  - 4. La gestion au quotidien assurée par les services du Fonds, à effectif limité**
  - 5. Une base juridique saine**
- | **Résumé**





# ***Les problèmes typiques des fonds routiers de 1<sup>ère</sup> génération***



- | **Quatre défaillances classiques :**
  - 1. Le Fonds ne perçoit pas l'intégralité des recettes qui lui sont dues**
  - 2. Le Fonds sert à financer des dépenses inéligibles, ou à payer des prestations fictives**
  - 3. La conservation des pièces et la tenue des comptes sont défaillants –certains fonds routiers ne peuvent pas être audités faute d'éléments**
  - 4. Le Fonds est soumis à des ponctions illicites («pillages») : prélèvements et détournements en vue d'usages différents**
  
- | **Mais parfois, c'est le Fonds qui capte des ressources venues d'autres secteurs**





# **Quelques extraits de rapports d'audits**

**« Aucune directive ni instructions comptables n'avait été établie pour organiser une gestion convenable des ressources collectées... »**

**« L'examen des statistiques de ventes de carburants [...] tend à prouver qu'une part significative des redevances acquittées par les usagers de la route n'est pas parvenue au Fonds routier. »**

**« Près de 200 000 USD ont été consacrés à l'achat de véhicules qui n'ont jamais été livrés [à l'agence routière]. »**

**« Ces fonds ont servi à payer des factures d'hôtel, y compris des montants substantiels au titre de dépenses sans rapports aucuns. »**

**« Des sommes considérables ont été consacrées à la rénovation de bureaux, à l'achat de 1650 m<sup>2</sup> de moquettes, à des travaux de réfection dans les locaux du Parlement, etc. »**

**« Nous n'avons pas été en mesure de certifier les comptes en raison de l'absence généralisée d'états financiers et de l'absence de toutes données détaillées relatives aux recettes, »**



## ***Attention au choix des termes***

- | **Le terme «Fonds routier» peut susciter des réactions de rejet côté Finances ou FMI**
- | **Pour eux, il renvoie aux échecs de certains fonds routiers de 1<sup>ère</sup> génération (manque de discipline budgétaire)**
- | **Les interlocuteurs côté Finances ou FMI sont très sensibles à l'introduction de disciplines de marché dans le secteur routier**
- | **C'est pourquoi la distinction entre fonds routiers de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> génération est essentielle**
- | **Il faut faire passer l'idée que la création du fonds routier s'inscrit dans une démarche de «commercialisation» de la gestion de la route**



# **Fonds routiers de 2<sup>ème</sup> génération : cinq éléments clés**

- 1. Le Fonds routier doit être administré à part – séparer la fonction achat de la fonction prestation (les «clients» du Fonds)**
- 2. Une supervision solide, avec des responsabilités bien définies**
- 3. Des ressources fondées exclusivement sur des redevances d'usage (toute dépense supplémentaire signifie une imputation des coûts supplémentaires aux usagers de la route (donc un revenu neutre))**
- 4. Une gestion au quotidien efficace**
- 5. Une base juridique saine**



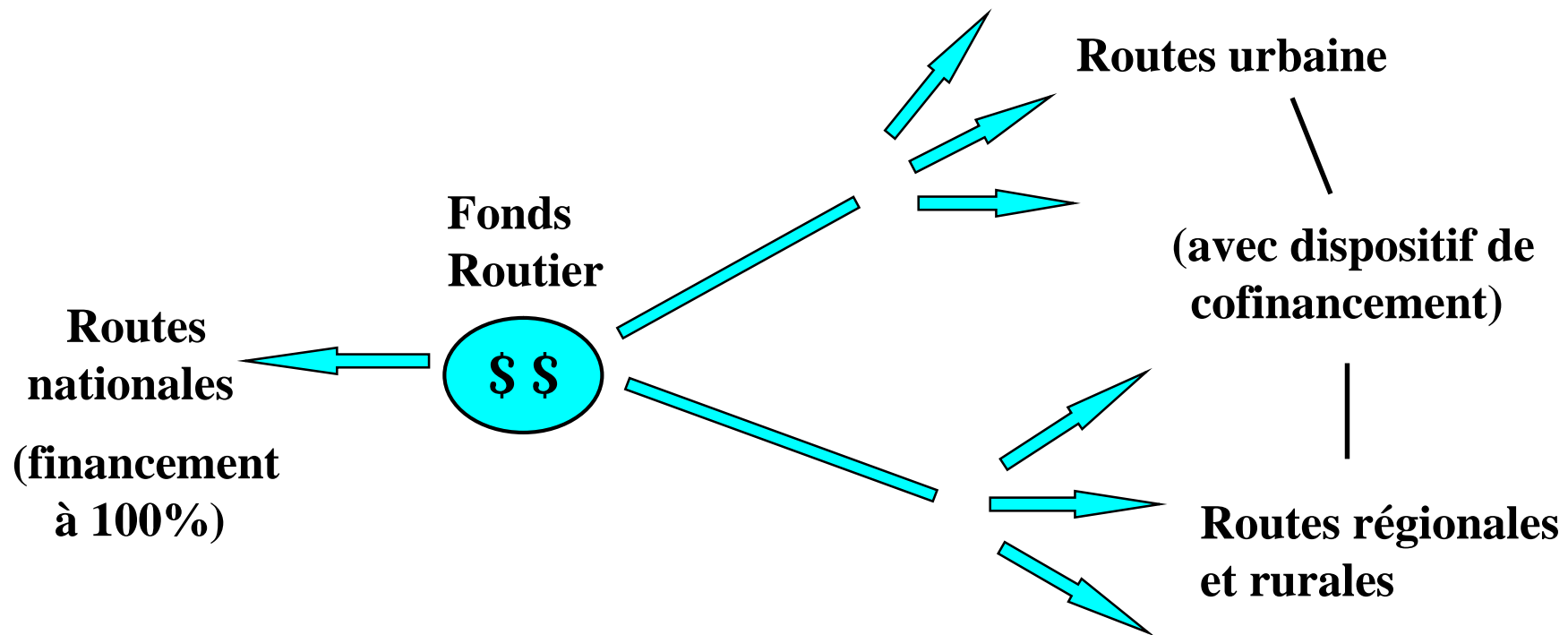


# ***1. Un Fonds routier administré à part***

- | **Difficile de mettre en place un fonds routier national qui ne financerait qu'une partie du réseau routier**
- | **La plupart des fonds routiers nationaux financent l'entretien des routes nationales, urbaines et rurales – certains financent aussi des routes non classées**
- | **Les fonds devant être attribués à plusieurs maîtres d'ouvrage, le fonds routier est généralement établi comme un organisme à part (Nouvelle Zélande)**
- | **Les gestionnaires des réseaux urbains et ruraux peuvent mettre en place des fonds routiers locaux pour gérer les fonds transférés**



# **Schéma habituel des fonds routiers de 2<sup>ème</sup> génération**





## **2. Une solide supervision**

- | **Généralement assurée par un Comité ou un Conseil d'administration**
- | **Soit le conseil est un organe de gestion du Fonds routier (sans rôle exécutif), soit il "conseille" le ministre pour la gestion du fonds**
- | **Les expériences de Conseils constitués de fonctionnaires (internes à l'Administration) se sont avérés très décevantes (manque de vision stratégique, débat inexistant, relations publiques a minima)**
- | **Les Conseils mixtes public-privé, réunissant des membres venus de divers horizons, fonctionnent souvent bien mieux**



# ***Le Conseil en charge de la supervision***

- | Généralement 9 à 12 membres – désignés par les organismes qu'ils représentent (cf. Australie/NZ)**
- | Les organismes mandataires ont des intérêts solides et directs à ce que les routes soient correctement financées et entretenues**
- | Mandats de 3 ou 4 ans ; ils touchent des indemnités et se réunissent au moins une fois par mois**
- | Les membres du Conseil ont souvent besoin de suivre une formation initiale, ou d'un voyage d'étude, pour acquérir les compétences nécessaires**



# *Exemples de Conseils*



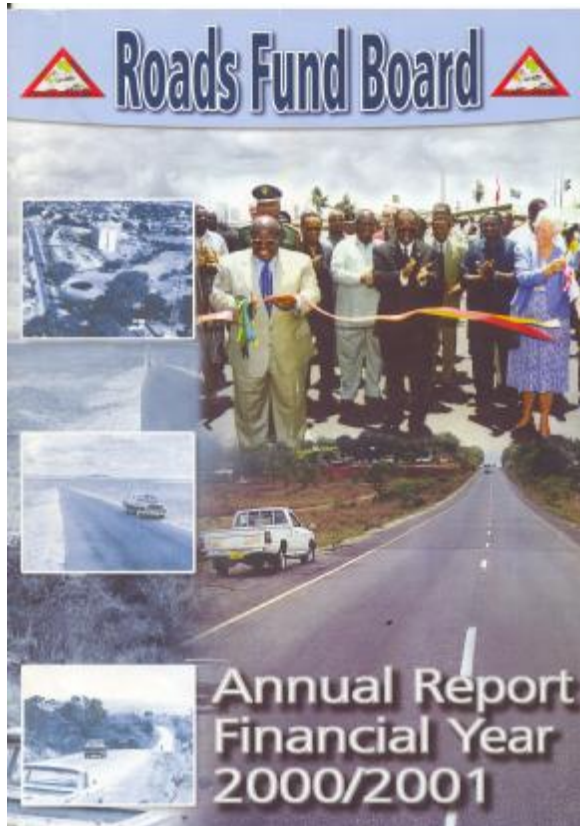


# ***L'importance des relations avec le public***

- | Il est important que le Conseil obtienne l'adhésion du public sur le programme routier annuel et sur son financement
- | Les relations avec le public figurent souvent parmi les missions statutaires du Conseil
- | Les types d'actions habituels :
  - séances publiques
  - communiqués de presse / journal d'information
  - des panneaux de chantier «Votre argent au travail via le Fonds routier»
  - publication des budgets et conclusions d'audit dans la presse
  - Programmes radio et TV



# Board's Outreach Program



# ***Le rôle du Président du Conseil***

- | Il est primordial d'avoir un Président indépendant, connu et reconnu, capable de mobiliser l'opinion publique
- | Quatre modes de désignation possibles du Président du Conseil :
  - le président du Conseil se trouve désigné *ès qualités* – un cas encore fréquent
  - le ministre nomme une personnalité extérieure - de préférence sur l'avis du Conseil
  - le ministre nomme Président l'un des membre du Conseil - cela devient très courant
  - le Conseil élit son Président en son sein – cas minoritaire, mais en hausse !



## 3. *Les recettes*

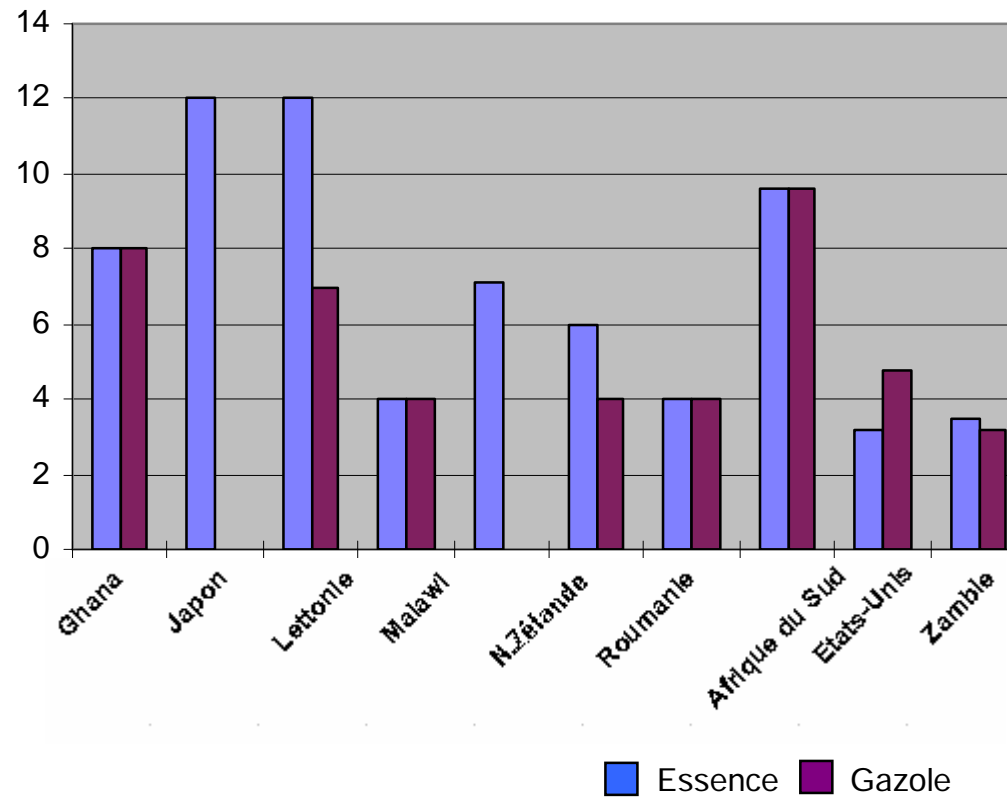
- | Le dialogue avec les usagers montre toujours qu'ils sont prêts à payer pour les routes À CONDITION...
  - que leur argent soit effectivement consacré aux routes
  - que les travaux soient réalisés de manière efficace
  - qu'ils aient leur mot à dire sur les priorités
- | Ressources à collecter sous forme d'un «tarif» à 2 ou 3 composantes :
  - Composante accès (charge fixe) : droits d'immatriculation des véhicules par exemple
  - Composante utilisation : redevance sur les carburants (souvent 80 à 90% des revenus), moyennant l'exonération des non-usagers de la route (agriculteurs, etc.)
  - Composante congestion – si possible, surtarifs en périodes de pointe





# *Les recettes : prélèvement sur les carburants, 2001*

Recettes en  
cents US par litre





# **Comment établir le tarif routier initial**

- | Il faut **ABSOLUMENT** s'arranger pour qu'aucune recette ne soit ponctionnée sur d'autres secteurs (une condition sine qua non de la part des Finances et du FMI)
- | Si la dotation budgétaire moyenne des 3 à 5 dernières années était «X» (en US \$), la consommation de carburant «C», et les recettes tirées des droits d'immatriculation « Y" :
  - Alors le prélèvement sur les carburants budgétairement neutre =  $(X-Y)/C$  US \$ par litre
- | Verser au Fonds routier les droits d'immatriculation plus un prélèvement sur le carburant fixé à ce niveau n'a donc pas d'incidence globale sur le budget de l'Etat (« opération blanche »)
- | Toutefois, les recettes correspondantes sont généralement bien inférieurs aux besoins (l'opération revenant à reconstituer entre les mains du Fonds le montant des budgets antérieurs...)



## ***La montée en charge du tarif***

- | **Tout accroissement des recettes DOIT provenir de contributions supplémentaires des usagers de la route**
- | **Il n'est généralement pas envisageable d'augmenter immédiatement les tarifs au niveau requis pour couvrir la totalité des besoins d'entretien routier**
- | **Les tarifs doivent être augmentés progressivement sur plusieurs années – cela peut prendre de 3 à 5 ans, le temps que le Fonds routier fasse ses preuves**
- | **Durant cette période, il faut dégager des compléments de recettes par apport des bailleurs de fonds, sur emprunts, ou par des dotations du budget général (??)**



## **4. La Gestion au quotidien**

- | **Le Fonds est géré par un des services à effectif réduit :**
  - environ 5 à 10 agents pour un chiffre d'affaire annuel de l'ordre de 100 millions de \$
  - environ 30 à 50 agents pour un chiffre d'affaire de 500 millions de \$
- | **Le Conseil embauche un directeur (ou secrétaire exécutif), qui constitue son équipe (profils : programmation, comptabilité, etc.)**
- | **Parfois confrontés à la difficulté de recruter le personnel requis, certains fonds routiers sont amenés à :**
  - **recourir à des consultants externes pour pourvoir certains postes, ou**
  - **passer commande à des cabinets comptables locaux pour la tenue des comptes (Pologne)**



## **5. Des bases juridiques saines**

- | **Plusieurs façons d'instaurer un Fonds routier :**
  - dans le cadre de la législation en vigueur
  - par un décret ministériel, du gouvernement, ou une ordonnance du parlement
  - En faisant adopter une législation ad hoc
- | **Les deux premières possibilités n'offrent qu'une base juridique fragile ; au bout de 2 ou 3 ans il faudra :**
  - faire approuver une loi si le Fonds routier fonctionne bien,
  - sinon, le réformer ou bien le supprimer
- | **Aux instruments juridiques de base doivent venir s'ajouter des règles et dispositions financières dûment publiées**



# ***Quelques recommandations pour la législation***

- | Dans un premier temps, débattre et convenir des principes fondamentaux avant de rédiger les textes (liste de contrôle de la Banque Mondiale)**
  - | Prêter une attention particulière aux mécanismes de collecte – il n’y a pas lieu de transcrire dans le texte de loi des procédures de taxation standard**
  - | Définir les redevances d’usage comme un "tarif routier" ; ainsi, il ne s’agit plus de fiscalité par nature, et leur collecte ne relève pas des services fiscaux**
  - | A plus long terme, conférer au Conseil du Fonds routier l'autorité pleine et entière de fixer les tarifs – (comme pour l'eau et l'électricité)**
- 
-

## **Résumé**

- | **Il est de loin préférable que le Fonds routier soit administré à part**
- | **Les dispositions relatives à la supervision du Fonds sont essentielles**
- | **Le Président du Conseil doit être une personnalité indépendante et reconnue – cela contribue à emporter l'adhésion du public vis à vis du programme routier et des son financement**
- | **Ressources constituées exclusivement de redevances payées par les usagers – un tarif à 2 ou 3 composantes est préférable**
- | **Services du Fonds à effectif limité – le Conseil recrute le responsable, qui constituera son équipe**
- | **Il est essentiel de disposer d'une solide base juridique**

