

OPPORTUNITE DE CREATION

D'UN FONDS ROUTIER

M. BESBES
Chef du service des
études économiques.

Le fonds routier trouve sa justification dans les avantages que vont retirer la collectivité en général, et les usagers de la route en particulier, de l'amélioration du niveau de service du réseau routier. Son principe est de faire supporter aux usagers de la route les dépenses que nécessitent l'entretien et l'extension du réseau routier, sans alourdir de plus que ce qu'elle n'est la contribution de l'Etat.

Le présent article traite de l'affectation et des modalités de mise en place du fond Routier ainsi que de ses repercussions prévisibles sur les usagers de la route et sur le budget de l'Etat

I - PRINCIPE DU FONDS ROUTIER

Le principe de création d'un fonds d'affectation spéciale est d'établir un lien entre le produit de la fiscalité frappant un secteur économique et les crédits affectés aux investissements dans ce secteur; il est, de ce fait, contraire au principe, très largement admis par les Finances Publiques, de la non affectation des recettes budgétaires de l'Etat; Dans le cas du secteur routier, un grand nombre de pays ont institué un fonds routier en raison des effets très préjudiciables à la collectivité des fluctuations conjoncturelles des dotations budgétaires.

A - Etat du réseau routier :

Le réseau routier se caractérise par un faible niveau d'investissement qui se traduit par un état de dégradation avancé et par un niveau de desserte insuffisant.

Etat du réseau :

28% des routes principales sont dans un mauvais état; pour les routes secondaires et tertiaires ce pourcentage est de 40%. Cette situation est due à un sous investissement chronique dans le secteur de l'entretien. De 1982 à 1985, le montant investi a chuté de 80% en valeur constante. Le maintien à leur niveau actuel des enveloppes budgétaires accordées au secteur routier se traduira par la ruine totale de plus du tiers de la voirie secondaire et tertiaire à l'horizon 1992.

Construction neuve :

La longueur même du réseau est insuffisante. L'analyse comparée de l'évolution du réseau routier et des besoins en infrastructures routières montre l'épuisement de l'effort de construction depuis 1977.

Ceci est la conséquence directe de la chute drastique des crédits alloués aux travaux neufs depuis 1977. En 1985 enregistre le niveau le plus bas d'investissement; les crédits ne représentent plus que 10% de leur valeur en 1976 et 1977.

B - Effets négatifs des fluctuations budgétaires :

les crédits routiers ont subi, au cours des dix dernières

années, des fluctuations très significatives qui ont eu principalement pour conséquence :

- effet sur la gestion du réseau routier : il est impossible de planifier correctement les opérations nécessaires à la préservation et à l'extension du patrimoine routier quand le niveau des ressources disponibles pour effectuer ces tâches est imprévisible à moyen et long terme. Les conséquences de cette incertitude se font sentir tant sur le plan de la qualité du réseau que sur celui du coût des opérations réellement effectuées. Dans le domaine de l'entretien, par exemple, la non-réalisation des opérations en temps utile se traduit non seulement par une dégradation de l'état de la route, mais également par un besoin d'intervention ultérieure plus lourde et plus coûteuse.

- effets sur les entreprises routières : les variations de l'activité des entreprises, qui suivent celles du budget d'investissement, ont été mortelles pour certaines entreprises, ont obligé d'autres à se reconvertir et d'une manière générale, ont mis en difficulté les entreprises strictement routières et celles dont le chiffre d'affaires est en proportion importante formé de travaux routiers. Les dommages subis par la Collectivité du fait de ces variations d'activité comprennent au moins trois éléments : le chômage ou la sous-utilisation du personnel; le vieillissement technique du matériel des entreprises; et la perte de l'expertise des dirigeants des entreprises disparues. (Il faut souligner que par sa nature le secteur routier est plus exposé aux fluctuations conjoncturelles que bien d'autres secteurs).

C - Effet stabilisateur du fonds Routier :

En stabilisant les variations des crédits routiers, en leur imposant une évolution plus régulière et donc plus prévisible, le fonds routier aura comme effet d'améliorer la qualité du réseau et d'assainir la situation des entreprises routières.

Cet effet stabilisateur tient au fait qu'à la différence d'un plan pluriannuel portant sur l'ensemble des ressources et besoins de l'Etat, et devant s'adapter à des circonstances imprévues, le fonds routier, s'il est alimenté par des taxes relativement constantes, ne supporte que des contre-coups atténués des fluctuations conjoncturelles.

D - Equité fiscale

Il n'y a en principe pas de véritable iniquité fiscale puisque la répartition de l'impôt entre les individus est décidée par le Gouvernement, qui est réputé appliquer les volontés de la nation. Toutefois, à notre époque dans la plupart des pays, et au Maroc en particulier, les impôts frappant l'automobile, taxes sur le carburant en particulier, ont été fortement augmentées à l'occasion des chocs pétroliers successifs en vue essentiellement de dissuader de consommer des produits pétroliers.

En conséquence, une partie des impôts et taxes atteignant les

automobilistes répond à une autre intention du Gouvernement que de répartir équitablement l'impôt .

Le rapport recettes de la route sur dépenses de la route, au Maroc, a été évalué en 1985 d'une manière qui permette la comparaison avec une étude menée par L'OCDE en 1976. On arrive aux résultats ci-après :

Maroc	: 1,64
Allemagne	: 1,04
France	: 1,66
Royaume Uni	: 2,00
Italie	: 1,94
Benelux	: 1,28
U.S.A.	: 1,00
Japon	: 0,65

Le Maroc serait donc parmi les pays où le rapport recettes/dépenses de la route est relativement élevé.

Créer un fonds routier en instituant de nouvelles taxes sur les véhicules n'améliore certes pas la situation des propriétaires des véhicules; le rapport recettes sur dépenses de la route s'en trouverait néanmoins quelque peu diminué; c'est un second argument de principe en faveur de la création d'un fonds routier.

II- RESSOURCES DU FONDS

Il est proposé d'alimenter le fonds :

- d'une part, par le reversement par l'Etat d'une partie, ou par l'augmentation, des taxes qu'il prélève sur les usagers de la route, au titre de la fiscalité sur les carburants, et de la taxation spéciale des automobiles (vignette),

- d'autre part, par la perception de nouvelles taxes.

Le choix de l'assiette des nouvelles ressources du fonds a été effectué sur la base des principes suivants:

- faire payer à l'utilisateur l'amélioration du service rendu par l'extension du réseau et la réduction des coûts de circulation résultant d'un meilleur état de surface des chaussées;

- n'augmenter que légèrement les charges des transports publics de voyageurs dont l'équilibre financier est précaire.

A - Répartition des charges par type de véhicule

Pour déterminer l'assiette et le montant des taxes à appliquer pour alimenter le fonds routier, il est nécessaire de déterminer d'abord le montant que devrait payer chaque véhicule

Si, on lui demandait une contribution égale aux dépenses d'entretien et de maintenance occasionnées par sa circulation sur le réseau. Cette répartition théorique sera prise comme base de départ. Par la suite elle pourrait être modifiée en fonction d'autres impératifs.

L'ensemble des tâches d'entretien et de maintenance est composé de travaux courants et de travaux périodiques. On supposera par la suite que la répartition des charges afférentes à l'entretien courant est analogue à celle de l'entretien périodique. Ce dernier comprend des travaux de revêtement et des travaux de renforcement (ou grosses réparations). Le tableau suivant indique, pour les deux opérations, le coût relatif et la périodicité de chaque opération sur une période de 50 ans.

travaux	Coût relatif par opération	Périodicité (années)	Coût relatif sur 50 ans
Revêtement	1,0	8	60 %
Structure	1,8	20	40 %

Afin de répartir ces coûts entre les différents types de véhicules il est nécessaire de disposer d'une clé de répartition, qui sera en l'occurrence l'agressivité de chaque type de véhicule sur le revêtement ou sur la structure de chaussée.

On admet généralement que l'agressivité d'un véhicule sur la structure de chaussée varie en fonction de la puissance quatre de son tonnage à l'essieu; l'agressivité sur le revêtement, en revanche, varie comme le poids total en charge (PTC) du véhicule. On admettra donc que la clé de répartition des dépenses de structure entre les différents types de véhicules sera véh-km x (charge essieu) **4. Pour ce qui est des dépenses de revêtement, le critère véh-km x PTC sera utilisé comme clé de répartition entre véhicules.

Le tableau suivant présente les paramètres utilisés pour calculer la répartition des dépenses d'entretien entre les différents types de véhicules.

véhicule	Parc	Km/an	Véh-Km/an (millions)	PTC (T)	charge essieu
Voiture	350.000	15.000	5.250	1,0	0,5
Car	30.000	70.000	210	15,0	8,7
Camion Léger	20.000	50.000	1.000	7,0	3,9
Camion lourd	16.000	60.000	960	20,0	10,0

On calcule enfin la répartition des dépenses selon le type de véhicules pour les deux postes de dépenses et en total.

	Revêtement	Structure	Total
Part dépenses:	60%	40%	100%
Voiture	5250 x 1 soit 15%	5250x(0,5) ⁴ 0%	9 %
Car	210 x 15 soit 10 %	210x(8,7) ⁴ 11%	10 %
Camion léger	1000 x 7 soit 20 %	1000x (3,9) ⁴ 2%	13 %
Camion lourd	960 x 20 soit 55 %	960x (10) ⁴ 87%	68 %

Afin de traduire ces taux en termes unitaires spécifiques à chaque type de véhicules on supposera que les cars transportent en moyenne 50 personnes ; que les camions légers transportent une charge moyenne de 4T avec un taux de charge de 50 % ; et que les camions lourds ont une charge moyenne de 15T avec également un taux de charge de 50 %.

A titre d'exemple, fixons le volume du fonds à 1 milliard de dh et analysons les répercussions sur les coûts de transport :

Véhicule	Contribution (MDH)	Unités produites (millions)	Contribution/unité (centimes/unité)
Voiture	90	5250 véh-km	1.71
Car	100	10500 pass-km	0.95
Camion léger	130	2000 tonne-km	6.5
Camion lourd	680	7200 tonne-km	9.4

Ces chiffres sont à comparer avec un tarif effectif moyen de 44,6 centimes/tonne-km pratiqué par l'ONT pour le transport de marchandises, et avec un tarif moyen de 6,8 centimes/pass-km pratiqué par les sociétés d'autocar. Dans le premier cas, la contribution représente 14% du tarif moyen pratiqué, dans le second elle représente 21% du tarif moyen.

B- Montant et assiette des taxes

On peut envisager d'alimenter le fond routier par des taxes frappant

- Les véhicules neufs à l'achat
- Les véhicules en circulation;
- Les carburants.

Il n'est pas proposé de retenir le premier moyen, les véhicules neufs étant frappés, à l'achat, de taxes déjà très lourdes. Les taxes sur les véhicules en circulation et sur les carburants ont de surcroît l'avantage d'être proportionnelles à l'utilisation de route donc aux besoins financiers du fonds routier

En ne retenant que les deux autres moyens, il est possible de collecter les montants correspondants soit en prélevant du Budget une partie de ce qui est déjà versé à ces deux titres par le secteur routier, soit en instaurant de nouvelles taxes sur les véhicules en circulation et sur les carburants.

En ne comptabilisant que ces deux ressources, le secteur routier verse environ 1.200 MDH (un milliard deux cents millions de DH) au Budget (environ 200MDH de vignettes, et 1.000 MDH de taxes sur les carburants) Une partie seulement lui revient sous forme de budget de la Direction des Routes et de la Circulation Routière. Il est donc possible de puiser dans le Budget Général jusqu'à un certain montant sans créer des lacunes financières dans d'autres secteurs.

Dans ce qui suit une hypothèse particulière sera examinée :

Le fonds routier sera alimenté uniquement par augmentation des taxes existantes et institution de nouvelles taxes qui frapperont les usagers de la route en plus de leur contribution actuelle.

1 - contribution des voitures particulières :

La contribution de 90 DH des voitures peut donc être obtenue, soit de la vignette, soit des carburants. Le produit actuel de la vignette est estimé à 200 MDH ; les 90 MDH supplémentaires représentent donc une augmentation de la vignette de l'ordre de 45%.

Le produit actuel des taxes sur l'essence (super + ordinaire) est estimé à 400 MDH ; la contribution représente une augmentation du prix à la pompe de l'ordre de 12.5 centimes/litre environ.

Une augmentation du prix du carburant, qui n'entraîne pour les usagers qu'une dépense étalée sur toute l'année, sera probablement mieux acceptée que celle de la vignette.

2 - Poids lourds.

L'application du même raisonnement aux PL nécessite une hypothèse quant à la consommation unitaire de gasoil des différents types de véhicules. Le tableau suivant présente les chiffres retenus ainsi que les consommations totales qui s'en déduisent.

	Cons.véh. (l/100 km)	: Véh-km :(millions)	: Cons.Totale :(millions de l)
Car	32	: 210	: 67
Camion léger	28	: 1000	: 280
Camion lourd	46	: 960	: 442

Le recouvrement de la contribution globale des poids lourds (910 MDH par une seule taxe sur le gasoil impliquerait une taxe de l'ordre de 1.14 centimes/litre, soit une augmentation du prix à la pompe de 33% environ

Une comparaison du produit de cette taxe avec les charges de

maintenance imputables à chaque type de véhicule est présentée dans le tableau suivant (chiffres en MDH).

	-----Charges-----		
	Revet .	Struc.	Total
Car	60	40	100
Camion léger	120	10	130
Camion lourd	330	350	680
			77 323 510

On voit que la corrélation entre les produits de la taxe et les dépenses d'entretien est assez mauvaise. La raison de cette mauvaise adéquation est que la consommation de carburant des différents types de véhicules est mal corrélée avec les dépenses qu'ils engendrent.

Ceci amène à penser qu'un système de taxation basé d'une part sur une taxe sur le gasoil, d'autre part sur une taxe à l'essieu (proportionnelle à l'agressivité de chaque véhicule sur la chaussée), assurerait une meilleure adéquation entre les produits et les charges de chaque type de véhicules.

	agressivité sur le revêtement	!	agressivité sur la structure	!	gasoil	!	dépenses	!
-car	12 %	!	11 %	!	9 %	!	11 %	!
Camion léger	23 %	!	2 %	!	35 %	!	14 %	!
Camion lourd	65 %	!	87 %	!	56 %	!	75 %	!

Le système de taxation des poids lourds assurant la meilleure adéquation entre produits et charge est constitué de 37% de taxe sur le gasoil, et de 63% de taxe à l'essieu; Cette dernière est proportionnelle à l'agressivité sur la structure de chaussée. (Voir calcul en annexe):

*Répartition par type de taxes et par type de véhicules

	taxe à l'essieu	!	taxe sur le gasoil	!	total
	63 %	!	37 %	!	100 %
Car	11 %	!	9 %	!	10.3 %
Camion léger	2 %	!	35 %	!	14.2 %
Camion lourd	87 %	!	56 %	!	75.5 %

La répartition par type de véhicules est très proche de celle des dépenses qu'ils engendrent.

*Produits (en MDH)

Taxe à l'essieu	!	taxe sur le gasoil	!	total
car 63	!	30.3	!	93.3
Camion léger 11.5	!	117.8	!	129.3
Camion lourd 498.8	!	188.6	!	687.4
sous-total 573.3	!	336.7	!	910

a) Répercussions de la création de ces deux taxes :

La création de la taxe sur la gasoil entraîne une augmentation de l'ordre de 43 centimes/litre, soit une augmentation du prix à la pompe de 12 %. L'institution d'une taxe sur le gasoil aurait pour conséquence de frapper également les autres utilisateurs du gasoil tels que l'industrie ou l'agriculture, et de leur faire supporter une partie des dépenses routières. Pour pallier à cet inconvénient, une solution serait de séparer le marché en colorant par exemple le carburant destiné à un usage autre que routier, et d'instituer deux prix différents.

L'annuité de la taxe à l'essieu serait de 575 DH en moyenne pour les camions légers et de 31.175 DH pour les camions lourds, ceci amènerait les transporteurs à préférer les véhicules de faibles tonnage.

Pour étudier l'impact de la création de ces deux taxes sur le comportement des utilisateurs de transport et sur leur choix entre camions lourds et légers, il est nécessaire de calculer le surcoût de la tonne-kilométrique dû à la création de ces deux taxes.

Surcoût de la tonne kilométrique dû aux nouvelles taxes

	(en centimes/Tkm)		
	taxe à l'essieu	taxe sur le gasoil	total
légers	0.58	5.89	6.47
lourds	6.93	2.62	9.55

La création de ces deux taxes engendre une différence du prix de revient de 1 Tkm entre les camions lourds et légers de 3.18 centimes/Tkm. Cette différence se traduira par un transfert d'une part de la clientèle des transporteurs utilisant des camions lourds vers les utilisateurs des camions légers, et par conséquent, une prolifération des véhicules de PTC 5.5T au détriment des poids lourds.

b) Solution préconisée

Afin de ne pas rompre l'équilibre actuel du marché des transports et de garder les mêmes conditions de concurrence entre les différents types de véhicules de transport routier, il est proposé de répartir les contributions entre camions lourds et légers de sorte que le surcoût de la Tkm induit soit le même pour

les deux modes de transport.

Pour cela, la contribution totale des transporteurs routiers est répartie entre camions lourds et légers au prorata des tonnes kilométriques produites. La taxe sur le gasoil étant fixée, le transfert d'une partie de la contribution des poids lourds aux camions légers ne peut se faire que par l'intermédiaire de la taxe à l'essieu. (Notons au passage qu'en modulant les quotités de la taxe à l'essieu applicables aux différentes catégories de véhicules, on peut agir sur la composition du parc et ses caractéristiques telles que le PTC ou l'âge des véhicules). Les contributions qui en résultent sont les suivantes : (en MDH)

	taxe à l'essieu	taxe sur le gasoil	total
Camion léger	61.9	117.8	179.7
Camion lourd	448.4	188.6	637.0
	<u>510.8</u>	<u>306.4</u>	<u>816.7</u>

Le surcoût de la tonne-km dû aux taxes serait alors de 9 cms/T-km pour les deux catégories de véhicules. L'annuité de la taxe à l'essieu est portée en moyenne à 3100 Dh pour les véhicules légers, et 28.000 Dh pour les poids lourds.

C- Récapitulation :

	Vignettes	Taxe à l'essieu	Taxe sur le Gasoil	Total
Voiture	90	0	0	90 9
Car	0	63	30.3	93.3
Camion léger	0	61.9	117.8	179.7
Camion lourd	0	448.4	188.6	637
				68
Total	90	573.3	336.7	1000
	9 %	57 %	34 %	100%

Pour ne pas aggraver les difficultés financières que connaît actuellement le transport public de voyageurs, on pourrait maintenir ses charges d'exploitation au niveau actuel au moyen de subventions de l'Etat.

CONCLUSION

Le fonds routier pourrait être créé sous la forme d'un établissement public à caractère administratif doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du Ministère de l'Equipement, de la FC et de la FP. Sa mission serait de réaliser et de contribuer à financer les travaux d'équipement dans les domaines des infrastructures routières des transports publics et de la circulation routière.

Le recouvrement des taxes pourrait se faire de la manière suivante :

-La contribution des voitures particulières sera versée au fonds par prélèvement auprès du Ministère des Finances d'une part du produit de la taxe spéciale sur les véhicules automobiles, recouvrée par ce dernier.

-La taxe sur le gasoil serait une taxe parafiscale, prélevée auprès des raffineries de pétrole. Cette taxe frapperait uniquement le gasoil destiné aux véhicules routiers (le marché serait séparé par coloration du gasoil, à l'instar de ce qui est appliqué en France par exemple où le gasoil destiné au chauffage domestique est coloré).

-La taxe à l'essieu serait également une taxe parafiscale, perçue par l'organisme gestionnaire directement auprès des usagers.

Pour le financement d'opérations nécessitant un investissement lourd, le fonds pourrait avoir recours aux subventions de l'Etat, ou contracter des emprunts, dans la limite de ses capacités de remboursement, constituées par les produits attendus des taxes, et pouvant obtenir la garantie de l'Etat.

ANNEXE I

taxe à l'essieu

	←-----→				
	!taxe proportionnelle! !à l'agressivité sur! !le revêtement !	!	!taxe proportionnelle! !à l'agressivité sur la !structure	!	!taxe !dépenses! !surle! totales! !gaso-! !il !
Car	12 %	!	11 %	!	11% !
Camion léger	23 %	!	2 %	!	14 % !
Camion lourd	65 %	!	87 %	!	75 % !

Le but est de chercher la répartition de la contribution totale entre cars, camions légers et poids lourds, comme combinaison de la taxe sur le gasoil et de la taxe à l'essieu (elle même à chercher sous forme d'une combinaison des répartitions entre véhicules des dépenses de revêtement et de structure), qui soit la plus proche possible de la répartition des dépenses totales.

Mathématiquement, le problème posé est le suivant :
Chercher la contribution totale des véhicules sous forme d'un point P, de l'espace de dimension 3, de coordonnées les pourcentages à payer respectivement par les cars, les camions légers et les poids lourds tel que :

$\vec{OR} = \begin{pmatrix} 0.12 \\ 0.23 \\ 0.65 \end{pmatrix}$, $\vec{OS} = \begin{pmatrix} 0.10 \\ 0.02 \\ 0.87 \end{pmatrix}$, $\vec{OG} = \begin{pmatrix} 0.09 \\ 0.35 \\ 0.56 \end{pmatrix}$
 revêtement structure gasoil

et $\vec{OD} = \begin{pmatrix} 0.11 \\ 0.14 \\ 0.75 \end{pmatrix}$ le vecteur représentant les dépenses totales

le point P vérifie :

$$\vec{OP} = a.\vec{OR} + b.\vec{OS} + c.\vec{OG}, \text{ avec } \begin{matrix} 0 \leq a \leq 1 \\ 0 \leq b \leq 1 \\ 0 \leq c \leq 1 \end{matrix} \text{ et } a+b+c=1$$

et tel qu'il soit le plus "proche" possible (i.e minimisant la distance) du point D représentant la répartition des dépenses totales.

La solution est la projection du point D sur le convexe formé par les points R,S et G (en l'occurrence le triangle plein de sommet les points R,S et G) .Or, puisque les dépenses totales sont une combinaison des dépenses de revêtement et des dépenses de structure, la solution cherchée ne ferait pas intervenir le point G représentant la taxe sur le gasoil.

Il faudrait alors chercher OP comme combinaison uniquement de OG et de soit OR soit OS ; le vecteur OR est à éliminer car combiné avec OG il ferait contribuer les camions légers plus qu'ils n'engendrent de dégradations de la route. Finalement la solution est donnée par la projection du point D sur le segment (S,G) :

$$\begin{pmatrix} 0.103 \\ 0.142 \\ 0.755 \end{pmatrix} = 0.63 \vec{OS} + 0.37 \vec{OG}$$

structure gasoil

Le système de taxes le plus approprié est alors constitué de 63 % de taxe à l'essieu, proportionnelle à l'agressivité sur la structure, et de 37 % de taxe sur le gasoil, et dont la répartition entre les différents véhicules est la suivante :

10.3 % pour les cars
 14.2 % pour les camions légers
 75.5 % pour les poids lourds.

ANNEXE II

Taxes frappant le secteur des transports (millions de dirhams)

désignation de la taxe	évaluation
PRODUITS PETROLIERS	
(super, ordinaire, gasoil	
droits de intérieurs(TIC)	457,21
.droits de timbre	89,37
.TVA	95,29
.solde caisse de compensation	-
total	1.041,87
PNEUMATIQUES	
.TIC	20,000
.TVA (est imation)	130,000
total	150,000
TIMBRES SUR DOCUMENTS AUTOMOBILES	85,000
VIGNETTES	200,000
TAXE DE COORDINATION	50,000
TAXE SUR LES ASSURANCES	50,000
total général	1.576,87

Les taxes frappant le secteur des transports représentent pour l'Etat une recette de 1.577 millions de dirhams. S'ajoute à cela le prélèvement auprès des raffineries de la différence entre le prix de revient des carburants et leur prix de reprise, estimé en 1986 à 2.000 millions de dirhams. Soit une recette annuelle de 3,6 milliards de dirhams ; de plus le solde de la caisse de compensation pour les carburants, qui est positif, n'a pas été pris en compte. Une partie seulement revient au secteur routier sous forme de budget de la Direction des Routes (moins de 250 Mdh en moyenne pour les trois dernières années). Une contribution au profit du secteur des transports (fonds routier) de l'ordre des dépenses routières nécessaires serait largement compensée par son produit fiscal.