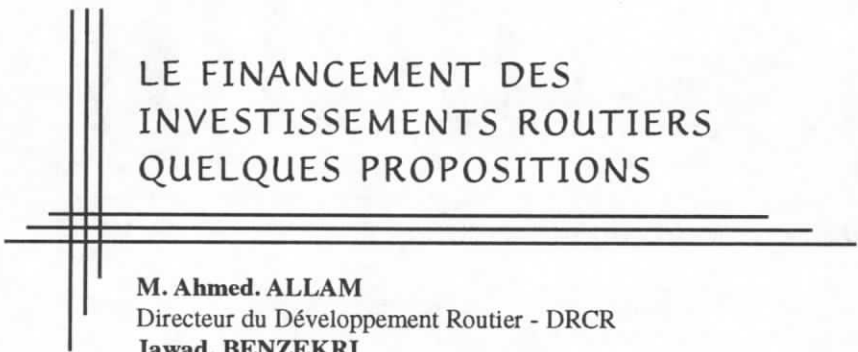




LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ROUTIERS QUELQUES PROPOSITIONS

M. Ahmed. ALLAM

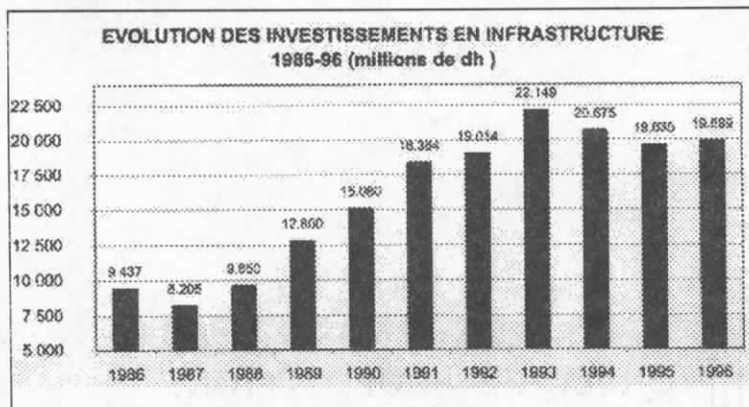
Directeur du Développement Routier - DRCR

Jawad. BENZEKRI

Chef de Division de la Programmation et du
Financement - DRCR

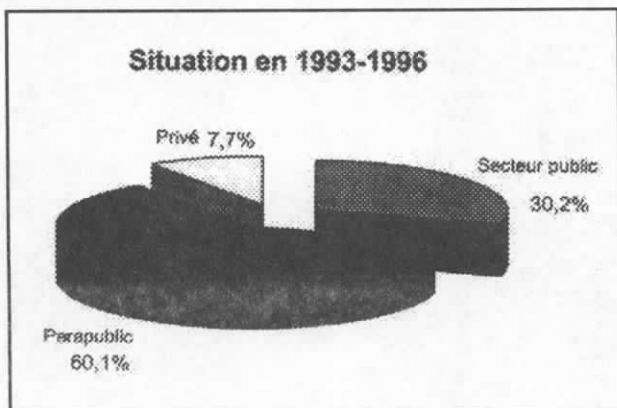
1 - LES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURE

Le montant global des investissements en infrastructure, tous secteurs confondus, s'est élevé en 1996 à 20 Milliards de dh (environ 2,2 Milliards de \$) contre un peu plus de 9 Milliards de dh en 1986 (1 Milliard de \$). Il représente environ 7% du PIB.



2 - PART DU SECTEUR PUBLIC

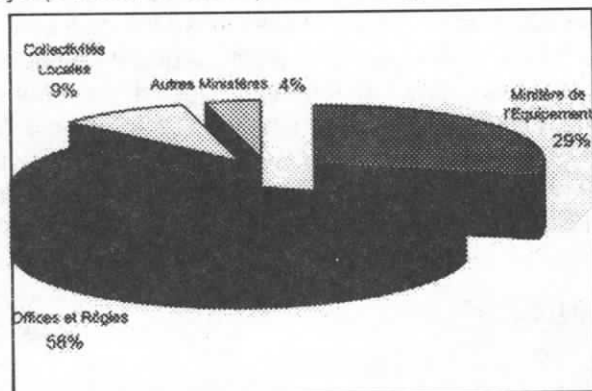
Le secteur public (Ministères + Collectivités locales) qui représentait 44,3% de l'investissement entre 1986-1988 ne compte plus que 30,2 % sur les quatre dernières années, en revanche, le secteur parapublic passe de 43% à 62,1% des investissements.



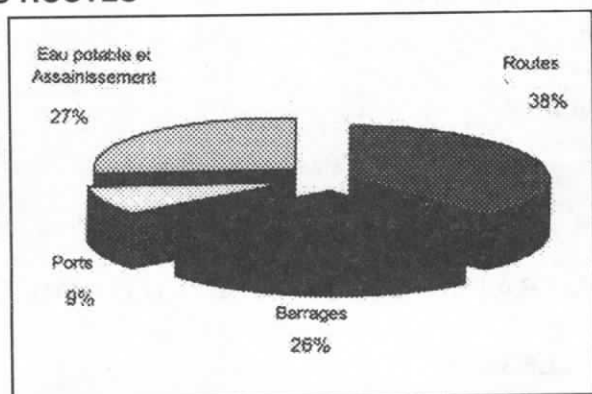
Le secteur privé, quant à lui, constitue 7,7% des investissements en 1993-1996 contre 12,6% en 1986-1988.

3 - PART DE L'EQUIPEMENT

Globalement, les investissements de l'Equipelement, en gestion directe et indirecte (organisme sous-tutelles), représentent en 1993-1996 29% des investissements du pays (6 Milliards de dh) et 14% en gestion directe (3 Milliard dh).



4 - PART DES ROUTES



Si le domaine routier est resté le secteur prioritaire du Ministère de l'Equipelement, c'est parce qu'il a subi une mutation profonde dans son système de financement par la création du Fonds Spécial Routier (FSR) en 1989 : 60% des investissements viennent de sources extra-budgétaires.

L'entrée en lice de l'ADM en tant qu'opérateur dans le secteur autoroutier a encore renforcé la tendance.

5 - RÉPARTITION DE L'ACTIVITÉ ROUTIÈRE PAR MISSION

La maintenance du patrimoine reste la première priorité du secteur routier. Plus du tiers du budget est réservé à cette mission. L'objectif quantitatif étant de réaliser 1000 km de renforcement et 1000 km de revêtement par an. L'objectif qualitatif étant de maintenir le réseau au moins à son état actuel soit 63% acceptable à bon. Grâce au F.S.R, l'extension du réseau se place désormais en 2ième rang des priorités notamment avec l'avènement du Programme National de Construction des Routes Rurales (PNCRR) qui fixe un linéaire annuel de 1300 km en constructions et en aménagements de pistes.

L'accompagnement du programme autoroutier impose un programme d'adaptation et d'expropriation de plus de 300 Mdh par an soit près de 23% du budget.

<i>Mission</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
<i>Maintenance</i>	<i>740</i>	<i>35</i>
<i>Adaptation</i>	<i>240</i>	<i>11</i>
<i>Exploitation et sécurité</i>	<i>270</i>	<i>12</i>
<i>Extension</i>	<i>630</i>	<i>29,9</i>
<i>Etudes</i>	<i>90</i>	<i>4,5</i>
<i>Expropriations</i>	<i>70</i>	<i>3,3</i>
<i>Divers</i>	<i>90</i>	<i>4,3</i>
<i>Total</i>	<i>2130</i>	<i>-</i>

CONTRAINTES DES TRAVAUX ROUTIERS

1 - STRUCTURELLES

- Dispersion spatiale (Multitudes de chantiers éparpillés – génèrent difficultés de suivi, de contrôle, de gestion, etc ...)
- Disposition temporelle (Etalement parfois effréné dans le temps à cause des intempéries, défaillance d'entreprise, défaillance des études, etc ...)

• Multiplicité d'intervenants (Nombre important d'entreprises routières de diverses catégories, Nombre important de bureaux d'études techniques (BET), fournisseurs, agence de contrôle, etc ...)

• Imprévus structurels (dégâts de crues, pression locale qui passe plus facilement, etc ...)

• Effet de l'environnement (projets visibles au public, qualité des travaux, gêne de la circulation, usagers plus exigeants, etc ...)

2 - CONJONCTURELLES MAIS QUI DEVIENNENT AUSSI STRUCTURELLES

• Enveloppes allouées largement inférieures aux besoins (ou des programmes plus ambitieux que les moyens budgétaires).

• Charge des programmes autoroutiers (expropriation et pénétrantes)

• Dégâts de crues et suppression des points de coupures (Depuis 1995)

• Actions spécifiques (Voie de contournement de Rabat-Salé, rocade méditerranéenne et divers engagements du Ministère de l'Equipement).

3 - EFFETS INDUITS

• Un programme de maintenance qui n'atteint pas les objectifs en chiffres (les 1000 km de renforcement et 1000 km de revêtement ne sont pas réalisés annuellement même si les objectifs en qualité de réseau sont atteints).

• 20% du Programme d'extension est hors programme national (même si le linéaire global est réalisé annuellement).

• Report des programmes d'acquisition de matériel

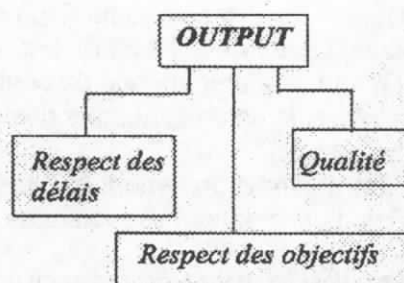
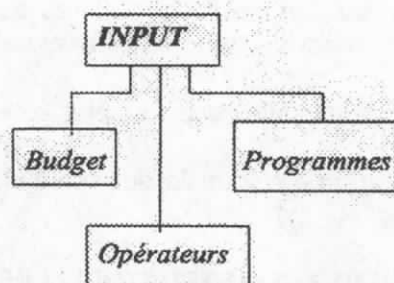
• Retard sur les programmes financés.

• Etalement des opérations

• Dettes

PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

Elles s'articulent principalement sur des actions à mener au niveau de l'input du processus.



1 - ACTIONS SUR LE BUDGET

D'après une étude réalisée en 1997 par le Ministère de l'Equipeement, Les projections d'investissement basées sur les hypothèses suivantes :

- Croissance réelle future du PIB de 3% à partir des prévisions de PIB de 1997 ;
- Maintien des investissements en infrastructure par rapport au PIB au même niveau que pour la période 1986-1996, soit 7% , ont fait ressortir un besoin global en investissement de 381 Milliards de dh dans les infrastructures sur la période 1997-2010, soit en moyenne de 27 Milliards de dh par an..

La répartition sectorielle optimale de cet investissement en infrastructure, est la suivante :

	Total 87-10 (Mdh)	Moy 87-10 (Mdh)
Electricité	94156	6725
Télécommunications	44309	3165
Eau et assainissement	44309	3165
Routes	73313	5237
Autres transports	20843	1489
Sous total 1	276929	19781
Barrages – Irrigation - Drainage	80348	5739
Assainissement solide	3943	282
Autres 80348	19637	1403
Sous total 2	103927	7423
Total général	380857	27204

La part des investissements en infrastructures routières annuelle dans la période 1997-2010 est de 5 milliards de dirhams, soit deux fois et demie l'investissement actuel dans le secteur routier.

• ***Stabilisations des ressources – Affectation de recettes fiscales routières au secteur routier***

La valeur à neuf du patrimoine routier est estimé à 50 Milliards de dh. Des calculs ont montré qu'un différé d'un an de son entretien représente une perte en capital de 15%.

L'importance de ce patrimoine et la vitesse à laquelle il se dégrade inévitablement sous l'effet simultané du trafic et des conditions météorologiques rendent indispensable la mobilisation de nouvelles ressources financières pour sa réhabilitation, sa maintenance et aussi son extension.

Malgré la priorité donnée à l'entretien routier dans le budget DRCR, la forte croissance du trafic (7% par an) et les dégâts de crues ont rendu plus problématiques non seulement l'amélioration de l'état du réseau mais même son maintien à son état actuel (63% à l'état acceptable à bon).

Certes, les ressources du fonds routier ont bien permis de financer partiellement les dépenses d'entretien. Cependant, son rôle modérateur des fluctuations du budget général a été insuffisant pour atteindre ses objectifs étant donné l'ampleur des besoins et l'importance des retards accumulés sur l'entretien routier.

La problématique de l'entretien du réseau routier est paradoxale puisque le secteur génère pour le budget de l'Etat près de 9 Milliards de dh soit près de 4,5 fois le budget alloué pour l'ensemble des activités de secteur.

La vignette, à elle seule, procure à l'état l'équivalent de 880 Mdh par an soit environ le budget annuel alloué à la DRCR sur le Budget Général.

Ce manque de lien entre ce que paie l'utilisateur de la route et ce qu'il reçoit en contre partie en matière de niveau de service ne favorise pas une gestion efficace du réseau routier existant.

La solution d'affecter une part des ressources générées par le secteur aux besoins d'entretien s'impose.

C'est dans ce cadre qu'on suggère le transfert des recettes de la vignette vers le fonds routier. L'enveloppe allouée au secteur dans le budget général pourrait être déduite du montant équivalant des recettes obtenues à ce titre.

L'objectif principal de ce transfert est double :

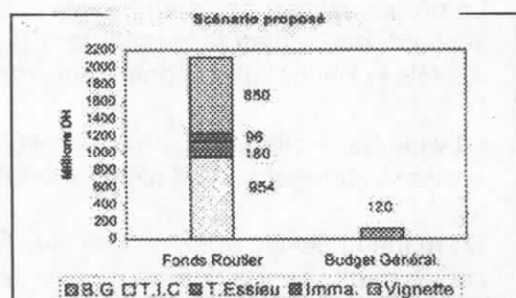
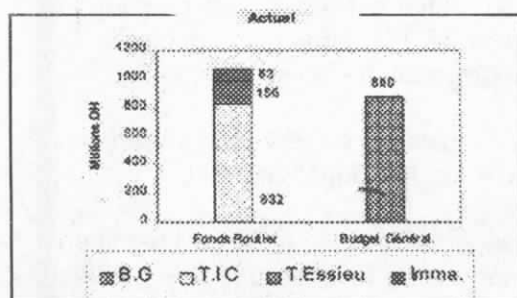
- Rendre plus compatible les ressources affectées à l'entretien routier avec la croissance du trafic et les besoins des usagers.
- Rendre plus homogène ce que paie l'usager de la route avec la qualité du service qui lui est offerte.

Les ressources du fonds routier pour l'entretien routier institué par la loi des finances de 1989 sont constituées principalement par les trois taxes suivantes :

1 - La taxe sur les carburants (TIC) dont le recouvrement est assuré par les Receveurs de la Direction Générale des Douanes.

2 - La taxe additionnelle à l'immatriculation des véhicules dont le recouvrement est assuré par les recettes ou Bureaux de l'Enregistrement et du Timbre.

3 - La taxe à l'essieu dont le recouvrement est assuré par les perceptions relevant des Recettes des Finances.



• Concession

Les pouvoirs publics ont supporté jusqu'à présent une part exagérément lourde des dépenses d'infrastructure routière. A l'heure actuelle, les recettes fiscales et les emprunts publics sont la principale source de financement de l'infrastructure routière. L'ouverture du secteur à la maîtrise d'œuvre et au financement privé présente le double avantage de donner accès à des ressources nouvelles et d'introduire des modes de prestations et de gestions plus efficaces.

Une telle évolution est d'autant plus salubre que d'importants investissements nouveaux s'imposent pour répondre à la demande restée insatisfaite. Pour les sections à fort trafic et aménageable en autoroute, la technique de concession pure et simple a été déjà appliquée notamment avec ADM. Pour rendre rentable l'opération, l'état avait apporté un appui en prenant en charge l'expropriation des terrains, en exonérant de la TVA les travaux de construction, en réduisant à 7% la TVA sur les recettes de péages et en apportant sa garantie aux prêts ADM.

• Péage fictif

Certains pays tentent actuellement avec succès d'augmenter à la fois les investissements routiers et la qualité de l'entretien sur les routes les plus circulées (exclusion faite des autoroutes à péage) en adoptant l'approche Conception, Construction, Financement, Exploitation/Péages Fictifs (Design, Build, Finance, Operate / Shadow Tolls) dont le Royaume-Uni a été le pionnier. Cela consiste à concéder une section routière à un groupement privé pour une durée relativement longue. Le concessionnaire s'engage à :

- concevoir des investissements d'augmentation de capacité et d'amélioration pour faire face à un niveau de service et à des normes de confort de l'usager prédéfinis;
- mettre en œuvre ces investissements;
- les financer;
- gérer la section, l'entretenir et la maintenir à ce même niveau de service et de qualité de rouler pendant toute la période de la concession.

En contrepartie, l'Etat s'engage à effectuer des paiements réguliers (mensuels) au concessionnaire. Ces paiements sont définis en appliquant des péages fictifs aux trafics réels constatés .

La DRCR vient de lancer une étude de faisabilité sur les péages fictifs. Cette étude a pour but d'aider l'administration à préparer et à mettre en œuvre sur des opérations pilotes une nouvelle stratégie de gestion du réseau routier basée sur une plus grande utilisation du secteur privé et une redéfinition du rôle du secteur public.

Les deux éléments forts de cette stratégie seront basés sur l'utilisation de l'approche DBFO/(conception, construction, financement, exploitation) péages fictifs et l'entretien intégral. L'objectif de cette nouvelle stratégie est détaillé ci-après :

- Alléger les contraintes budgétaires en utilisant un mécanisme financier d'emprunt public pour différer des dépenses publiques ;
- Augmenter l'efficacité des budgets routiers en utilisant le secteur privé pour accélérer les délais de réalisation des travaux et fournir des services de meilleure qualité à l'utilisateur ;
- Réorienter le rôle du secteur public comme acheteur de services pour le compte du public et de protecteur des intérêts des usagers ;
- Dans la recherche du coût minimum sur la durée de vie de l'investissement, laisser le secteur privé faire les arbitrages qui se présentent entre investissements plus ou moins élevés et leurs conséquences directes sur les coûts d'entretien.
- Dans la recherche d'une amélioration du rapport qualité/prix, donner une plus grande marge de manœuvre au secteur privé en matière d'innovations.

• *Entretien intégral*

Les tâches traditionnelles d'entretien en régie ne correspondent pas à une gestion transparente du patrimoine et des finances de l'état, car elles mélangent celle-ci avec les tâches relativement compliquées de gestion du personnel et du matériel nécessaire pour la mise en œuvre des travaux correspondants. L'exécution des travaux routiers à l'entreprise est également un moyen puissant d'augmenter l'efficacité des sommes limitées qui peuvent être consacrées à l'entretien et d'améliorer la qualité des travaux.

A la différence des travaux neufs, il y a encore plusieurs manières bien différentes d'utiliser le secteur privé dans la définition, la programmation et la mise en œuvre des travaux d'entretien routier.

La solution de base retenue est celle qui consiste à passer un contrat de longue durée avec deux entrepreneurs pour la réalisation des travaux d'entretien routier courant d'une zone géographique donnée :

- Une entreprise de signalisation et équipements de la route
- Une autre entreprise pour les travaux de terrassement, chaussée, ouvrages d'assainissement.

• *Faire appel aux emprunts concessionnels et profiter des opportunités de dons*

La première priorité de l'action gouvernementale accordé au développement socio-économique dans le monde rural passe d'abord par la satisfaction de ces besoins en désenclavement qui sont estimés à 38 000 km de construction de routes rurales ou d'aménagement de pistes.

Or, les ressources financières mobilisées à ce jour par le département de l'Équipement (environ 170 Mdh/an dans le B.G et 480 Mdh/an dans le F.S.R) ne permettront que la réalisation, à l'horizon 2004, des 11 625 km les plus urgents définis dans le P.N.C.R.R à raison de 1200 à 1300 km/an.

Une simulation effectuée par la DRCR a montré qu'à ce rythme, la satisfaction de la totalité des besoins de désenclavement du monde rural n'interviendrait qu'aux alentours de l'an 2025 ce qui continuera à hypothéquer son développement intersectoriel au moins jusqu'à cette date.

Il devient par conséquent impératif de trouver une solution pour que la totalité des besoins de désenclavement du monde rural soit satisfaite au plus tard en 2010. La même simulation a montré que le rythme de réalisation doit passer de 1300 km/an à 3000 km/an.

Pour atteindre cet objectif sans ni gréver le pouvoir d'achat du consommateur en créant de nouvelles taxes fiscales, ni générer des charges supplé-

mentaires sur les finances de l'Etat, il est suggéré d'introduire un amendement au F.S.R pour rendre possible le recours aux emprunts destinés à financer les opérations de désenclavement du monde rural.

Cet amendement vise principalement 2 objectifs :

- Démultiplier les ressources financières destinées au désenclavement du monde rural notamment en tirant profit des opportunités d'aides au développement offertes à l'échelle internationale (crédits bonifiés proposées par KEW, CFD, OECF, etc...) et en faisant jouer l'effet de levier pour l'octroi de dons (programme MEDA par exemple).
- Satisfaire la totalité des besoins de désenclavement du monde rural au plus tard en 2010 au lieu de 2025 par une accélération du rythme annuel de réalisation qui passera de 1300 km/an à 3000 km/an..

• ***Redevance d'usage intensif de la route (RUIR)***

La route est un bien public qui doit être mis au service du public de façon équitable. Dans la pratique, quelques usagers de la route, de part leur activité professionnelle, exploitent et " usent " davantage la route et le service public qu'ils obtiennent se trouve dès lors sous-payé comparativement aux usagers normaux. Il s'agit notamment des cimenterie, des scieries, transporteurs routiers de marchandise, carriers, et quelques entreprises des BTP.

IL est donc normal que ces usagers à fort potentiel d'utilisation de la route, contribuent financièrement à l'effort de l'entretien routier d'abord pour un principe d'égalité des citoyens face au service public et ensuite pour réduire les frais d'exploitation des engins de transport utilisés : d'où la création du RUIR.

• ***Implication de la Région***

La route doit se positionner en première priorité dans les préoccupations régionales non seulement en tant que " besoin exprimés aux autorités compétentes " mais aussi en tant que patrimoine à entretenir et à développer.

Le concept de partenariat admis avec les communes principalement pour

l'extension du réseau doit être progressivement étendu pour la maintenance, et une enveloppe annuelle doit être réservée à cette tâche par les budgets des nouvelles régions récemment mises en place.

2 - ACTIONS SUR LES PROGRAMMES

- Anticiper les études tout en ciblant les priorités.
- Minimiser les imprévus en les prévoyant (dégâts de crues, actions nouvelles, etc...).
- Développer la recherche pour l'optimisation des coûts (utilisation des matériaux locaux, choix judicieux des structures de chaussées , etc ...).

3 - ACTIONS SUR LES PARTENAIRES

- Amélioration des performances d'entreprises et bureaux d'études techniques.
- Association des BET aux travaux
- Réflexion sur les conditions de travaux par temps de pluie.

4 - ACTIONS SUR LA DRCR

- Recentrage stratégique de l'activité (entretien intégral, renforcement de l'action au niveau de la région, amélioration des circuits d'approbation, etc...).
- Renforcement de l'encadrement du secteur.
- Modernisation des processus de suivi et de contrôle (audits internes, liaisons par modems entre DRCR-DPE, etc...).