

DÉFIS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SYSTÈME DE TRANSPORT ROUTIER

18 Septembre 2007 (am)

THÈME STRATÉGIQUE 1 GOUVERNANCE ET GESTION DES RESEAUX ROUTIERS

RAPPORT INTRODUCTIF

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3
AUTEUR DU RAPPORT.....	4
1. INTRODUCTION	4
1.1. Développement durable des systèmes de transport routier	4
1.2. Questions de politiques	5
2. LE FINANCEMENT DU RÉSEAU ROUTIER	6
2.1. Système de taxation	6
2.2. Les routes à péage.....	8
3. EFFICACITÉ D'EXPLOITATION ET DE GESTION DU RÉSEAU ROUTIER.....	9
3.1. Structure organisationnelle.....	10
3.2. Mesures de performance.....	12
3.3. Améliorer l'exploitation du réseau.....	14
4. GESTION DE L'ENVIRONNEMENT	15
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	16
CONCLUSIONS PROVISOIRES.....	16

RÉSUMÉ

La circulation routière est devenue l'élément principal du transport de surface dans la plupart des pays aujourd'hui, et soutient le développement socio-économique. Les pays en développement prévoient de faire avancer leur développement économique à travers développement de route. En revanche, les problèmes déclenchés par l'augmentation massive du nombre d'automobiles, tels les embouteillages, la sécurité routière et les préoccupations environnementales, ont pris une grande ampleur et sont de plus en plus un sujet d'inquiétude pour les sociétés. Beaucoup de pays font des efforts considérables pour répondre à ces enjeux.

Le thème principal du Thème Stratégique 1 (TS1) de l'AIPCR est " Gouvernance et gestion des réseaux routiers" qui recouvre les enjeux majeurs pour les administrations routières en vue de soutenir le développement socio-économique durable. Au titre de ce Thème Stratégique, quatre Comités techniques mènent des études pour améliorer la gouvernance et la gestion.

La séance d'orientation stratégique (TS1) du Congrès a pour objet de discuter comment les administrations routières devraient s'attaquer aux enjeux précités. Quatorze pays ont soumis des rapports nationaux pour présenter les défis auxquels ils font face actuellement pour parvenir à un développement durable du système routier. J'aimerais profiter de cette occasion pour remercier les pays qui ont contribué à notre séance.

Selon des ces 14 rapports, les questions et approches varient d'un pays à un autre pour améliorer la gouvernance et la gestion des administrations routières. Ceci est du aux différences dans les conditions régionales, les conditions économiques, et dans les étapes du développement des réseaux routiers. Par exemple, l'accent est mis sur le développement des routes dans la phase de croissance, pour laquelle le financement est un enjeu majeur. En revanche, dans une étape mature, l'attention se concentre sur les activités récurrentes telles l'entretien et l'exploitation. L'externalisation à des intervenants privés et le développement de nouvelles technologies sont aussi des défis importants pour maintenir et améliorer le patrimoine routier et exploiter efficacement des systèmes routiers.

Bien que les situations diffèrent, chaque pays reconnaît l'importance de l'efficacité de l'exploitation du réseau et de sa gestion pour parvenir à un développement durable du système routier, tout en équilibrant ceci avec les facteurs économiques, sociaux et environnementaux.

Les enjeux politiques traités dans les rapports nationaux ont été classés dans deux grandes catégories: financement des infrastructures routières et exploitation et gestion efficace.

Beaucoup de pays sécurisent le financement du développement du système routier à travers l'impôt. Il y a deux méthodes. Une méthode est que l'autorité financière met la priorité sur des projets, les fonds correspondants étant alloués par le budget général. L'autre est l'affectation de budgets pour imposer une taxe aux bénéficiaires : les usagers de la route. La mise en place d'un système de péage est également un pilier du financement des infrastructures routières. Là aussi il y a deux méthodes : l'une est l'utilisation de ressources financières externes - financement privé - pour le développement du système routier afin de faire face aux contraintes budgétaires, l'autre est l'introduction d'un paiement par les utilisateurs dans le but principal de contrôler la

circulation dans les zones urbaines. Les péages ainsi perçus seront affectés à l'amélioration de la route et d'autres systèmes de transport.

À propos de l'efficacité de l'exploitation et de la gestion, trois domaines d'activité - organisation stratégique et élaboration des politiques (*policymaking*), investissement en capital, et fourniture du service - sont typiquement mis en œuvre par les organisations gouvernementales (si les organisations couvrent ces trois activités). La responsabilité d'administrations routières peut inclure toute combinaison de ces activités, et ceci exige des structures de gouvernance différentes. Dans beaucoup de cas, la privatisation et l'externalisation sont utilisées pour parvenir à l'efficacité. De plus, pour fournir des services afin de satisfaire les besoins des diverses parties prenantes au niveau régional, la décentralisation des pouvoirs aux autorités régionales peut être observée.

Peu importe la forme que les organisations prennent, il est vital pour elles d'améliorer l'efficacité de leurs performances et leur responsabilité vis-à-vis des parties prenantes. Dans ce but, beaucoup de pays ont adopté un système de mesure de performance des administrations routières dans les champs économiques, sociaux, et de l'environnement.

De plus, maximiser l'efficacité des systèmes existants en mettant en œuvre de nouvelles technologies telles que les systèmes de transport intelligents (STI) est devenu un nouveau centre d'intérêt. L'exploitation du réseau inclut les opérations sur le réseau routier dans le sens le plus large, y compris l'amélioration de la sécurité, l'assurance de la mobilité et de l'accessibilité, la fiabilité de la fourniture du service, l'échange des informations avec les autres organisations, la gestion des incidents et des désastres pour une récupération rapide, l'exécution efficace de l'entretien et des travaux d'amélioration, ainsi que la fourniture de l'information sur la circulation.

Beaucoup de pays ont des préoccupations importantes au sujet de l'environnement, et introduisent la consultation publique dans le processus de la planification des routes et l'élaboration des politiques (*policymaking*). Par ailleurs, des efforts sont faits pour améliorer la qualité de l'environnement en encourageant l'usage efficace de l'énergie et les modes de vie écologiques.

Durant cette session nous examinerons, avec l'audience, comment nous pouvons améliorer nos systèmes routiers aux différentes étapes du développement socio-économique et du système de la route.

AUTEUR DU RAPPORT

M. Keiichi Inoue, Japon.

1. INTRODUCTION

1.1. Développement durable des systèmes de transport routier

En 2004, le nombre de véhicules particuliers et commerciaux confondus dépassait les 850 millions et la circulation routière était devenue l'élément principal du transport de surface dans de nombreux pays. Le transport routier ne peut pas être efficace à moins qu'il ne constitue un réseau. Comme le développement du réseau routier prend du temps, il est essentiel de faire des investissements de façon continue avec une vision à moyen et long terme. Il est aussi important de sécuriser les budgets nécessaires pour faire face aux

coûts de maintenance croissants des systèmes routiers existants. En outre, les enjeux liés à ce phénomène, tel que la congestion, la sécurité routière, et l'environnement ont pris une grande ampleur et sont de plus en plus un sujet d'inquiétude pour les sociétés. Donc, dans le monde entier, les administrations routières font face à de nouveaux défis. En réponse à ces défis, nous avons besoin d'améliorer l'exploitation du réseau routier à travers le développement de nouvelles technologies telles que les Systèmes de Transport Intelligents (STI), et d'introduire la mesure de la performance pour rendre pleinement compte aux parties prenantes.

Les enjeux et méthodes d'approche pour une meilleure gouvernance diffèrent dans chaque pays en fonction des régions, des conditions économiques, et de l'état de développement du réseau routier. Par exemple, durant la phase de croissance, l'accent est placé sur le développement du système de la route, donc le financement de la route est une question majeure. En revanche, durant la phase mature, l'attention se concentre sur les activités récurrentes telles que l'entretien et l'exploitation, avec une externalisation à des prestataires privés et le développement de nouvelles technologies. De telles accentuations sont clairement indiquées dans les Rapports Nationaux. Bien que les situations diffèrent, chaque pays reconnaît l'importance d'une exploitation et d'une gestion efficace du réseau routier pour parvenir au développement durable du système routier, tout en prenant en compte les facteurs économiques, sociaux, et de l'environnement.

Ce rapport introductif a pour objet d'identifier les mesures que chaque pays partage pour parvenir à un développement durable du système routier, en analysant les divers aspects des politiques exposées dans les 14 rapports nationaux.

1.2. Questions de politiques

Le financement de la route est identifié comme un problème commun dans beaucoup de pays, comme expliqué ci-dessus. C'est notre mission d'affronter les défis pour sécuriser des financements pour le développement de l'infrastructure nécessaire avec une vision à moyen et long terme, et d'introduire un cadre permettant d'utiliser le capital privé efficacement. Outre la question conventionnelle qui est de savoir comment rendre efficace le développement du réseau routier pour accomplir des objectifs sociaux, une exploitation et une gestion plus efficaces sont aussi exigées. La satisfaction des besoins des diverses parties prenantes tels que la mobilité, la sécurité routière, la préservation de l'environnement et la responsabilité (*accountability*) devrait être accomplie par la mise en place d'objectifs, la mesure de la performance et la reddition de résultats aux dépositaires d'enjeux et parties prenantes. Le développement de nouvelles technologies telles que les STI, qui fournissent de l'information aux conducteurs et aux automobiles, est aussi considéré comme un nouveau défi pour les administrations routières. La performance devrait être améliorée dans le domaine de l'exploitation et de la gestion, avec les technologies des télécommunications comme outil efficace pour résoudre les problèmes du transport routier.

Les questions des politiques exposées avec dans les rapports nationaux sont classées dans deux grandes catégories: financement de la route et exploitation et gestion efficace.

Ce rapport se concentre sur les deux questions précitées et analyse les pratiques de chaque pays pour le financement de la route, en prenant en considération les rapports pertinents entre avantages et inconvénients, et pour l'efficacité commerciale qui reflète les besoins des utilisateurs.

2. LE FINANCEMENT DU RÉSEAU ROUTIER

Dans la plupart des cas, l'impôt est mis en place comme mesure de financement de la route. Il y a deux méthodes. L'une est d'obtenir les fonds nécessaires à partir du budget général, l'autre est le budget dédié. Dans le cas de financement de la route par le budget général, il est difficile d'obtenir une sécurisation stable du financement, qui dépend alors de la stabilité économique et politique. Il est en outre difficile de développer le système routier avec une vision à moyen et long terme. En regard, les fonds dédiés (*earmarked*) ont l'avantage de clarifier les rapports entre bénéficiaires et maîtres d'ouvrage et il est plus facile de mettre en œuvre le développement des routes avec une vision à moyen long terme puisqu'il fournissent un financement sécurisé. Cependant, ceci est considéré comme induisant de la rigidité fiscale, donc il y a un besoin d'améliorer la reddition des comptes vis-à-vis des parties prenantes en matière de dépenses des fonds routiers.

Comme le revenu annuel produit par l'impôt a une limite, beaucoup de pays ont appliqué le système de péage routier pour les développements de routes supplémentaires, en finançant par la dette et en remboursant la dette par le revenu des péages d'utilisateurs. Dans ce cas, il est important de développer le système légal nécessaire et d'entreprendre la planification de la faisabilité. Il est aussi nécessaire d'établir un système de péage qui prenne en compte des considérations d'équité. En outre, il est nécessaire de fournir des subventions budgétaires pour des itinéraires peu développés et non profitables mais politiquement importants.

2.1. Système de taxation

Beaucoup de pays obtiennent le financement du développement de leur système routier à travers l'impôt. Il y a deux formes principales d'allocation du financement : l'une où l'autorité financière détermine la priorité pour le financement des projets et où le financement est alloué sur le budget général ; l'autre est la sécurisation de fonds (ou leur hypothèque), dans laquelle les taxes perçues sur l'utilisateur de la route sont utilisées spécifiquement pour le développement du système routier.

Budget général

Dans les pays à forte croissance économique, il semble qu'il y ait moins de problèmes pour le financement de la route à travers le budget général. Cependant, le budget routier est souvent affecté par les conditions économiques et politiques, donc il est difficile de mettre en œuvre un développement du réseau routier avec une vision à moyen et long terme.

Par exemple, en Arabie Saoudite, les projets devant être financés par le budget annuel sont déterminés d'après les priorités établies en accord avec le gouvernement local. Le Ministère du Transport extrait une liste restreinte de projets routiers du plan directeur et propose une allocation du budget au Ministère des Finances.

Avec une forte croissance économique et l'expansion rapide du nombre de propriétaires de véhicules, le transport routier est devenu le mode majeur de transport en Arabie Saoudite. Le réseau d'autoroutes qui relie les centres urbains majeurs a été presque complété sur financement du budget général seulement.

Au Bangladesh, le budget alloué au secteur routier est le troisième poste budgétaire du pays, après ceux de la santé et de l'éducation. Néanmoins, en dépit du fait que les fonds alloués par le gouvernement au secteur routier restent constants, le financement de l'entretien est complètement inadéquat. Le plus grand défi dans ce pays est de trouver une

façon durable de financer le développement, l'entretien et l'exploitation du réseau routier national en appliquant le principe usager-payeur. Actuellement, les pays donateurs contribuent à l'entretien routier à travers un support sur le budget sectoriel et à travers des arrangements d'échange de dettes.

Budget dédié

En cas de budget dédié, le principe usager-payeur est appliqué. Ce sont les utilisateurs qui bénéficient des avantages du développement de la route, tels que la réduction du temps de parcours et l'amélioration de la sécurité, et ils paient généralement à travers des taxes sur l'essence et le GPL. Comme ces fonds dédiés sont une sorte de système d'usager-payeur, ils présentent les avantages suivants :

- Ils peuvent encourager encore plus une utilisation efficace de la route ;
- Ils peuvent fournir des fonds sécurisés, car ils sont moins soumis à de larges variations de l'économie et à d'autres facteurs imprévisibles.
- Ils sont plus faciles à appréhender par les contribuables (utilisateurs).

Le système des fonds dédiés (*earmarked funds*) a été introduit dans beaucoup de pays, y compris les Etats-Unis, l'Allemagne, le Japon et la Chine.

Au Japon, les fonds dédiés pour le développement de la route ont été mis en place en 1954 pour accélérer le développement du réseau routier. Le gouvernement national a assigné des fonds pour le développement de la route à partir de taxes sur l'essence, sur le GPL et sur le tonnage des véhicules motorisés. Les fonds dédiés locaux provenaient du droit de mutation collectés par le gouvernement central et de taxes locales (taxe sur la vente de carburant, taxe sur l'achat des véhicules automobiles) collectées par les municipalités locales.

Suite aux sévères contraintes financières actuelles au Japon, le Gouvernement Japonais et les partis au pouvoir ont annoncé en décembre 2005 leur « Politique De base pour Examiner les fonds dédiés pour les Projets routiers » et ont décidé d'envisager d'incorporer des fonds dédiés dans l'assiette du budget général. Cependant, des pétitions protestant contre cette décision ont été reçues de la part de nombreux automobilistes, d'associations d'automobilistes, et de municipalités locales qui tiennent toutes beaucoup à activer le développement de la route, mais qui ont aussi mis en avant des questions d'équité. Cela reflète les demandes fortes qui existent pour un développement harmonieux du territoire national par le maintien d'un système de financement dédié pour le développement du réseau routier.

Ces dernières années, l'apparition de voitures qui ne dépendent pas de l'essence mais d'un nouveau combustible (l'éthanol) et le développement des moteurs hybrides pose de nouveaux défis pour obtenir des revenus suffisants pour les fonds dédiés. Les possibilités d'utiliser les STI pour la tarification du trajet en fonction de la distance parcourue et la tarification zonale sont étudiées au Japon. Par conséquent, ce système de collecte de fonds devient moins distinguable du système de la route à péage.

En Afrique, il y a un mouvement pour limiter l'utilisation des budgets dédiés à l'entretien des routes et aux coûts de gestion. En Tanzanie, une série d'actes de réforme a été décrétée, TANROADS - une agence opérationnelle - a été établie en 1997 pour assurer la totalité de la collecte des revenus et un Comité du Fonds Routiers a été établi pour superviser leur utilisation. La Loi a une exigence qu'au moins 90% des fonds soient utilisés pour l'entretien et pas plus de 10% pour le développement. Au contraire d'autres

pays d'Afrique, le Comité tanzanien suit les exigences du Ministère tanzanien des Finances, conformément à la législation, à propos de l'imputation directe des revenus sur le compte du Fonds routier sans les faire passer en premier lieu par le Trésor. Du fait du sous-financement causé par des pertes sur les collectes des taxes sur les combustibles, le financement pour l'entretien périodique n'a pas été suffisant, mais le financement de l'entretien courant a été assuré.

Au Bangladesh, la possibilité de mise en place d'une taxe sur les combustibles a été recherchée. Le fait que les utilisateurs de la route contribuent insuffisamment à l'entretien du réseau routier est aggravé par le coût bas de l'essence et du gas-oil, dû à l'existence de subventions sur les prix du combustible par la corporation du pétrole étatisée. Cependant, un objectif a été fixé, qui verra des usagers de la route supporter pleinement les coûts de l'entretien routier à l'horizon 2012.

2.2. Les routes à péage

Les routes à péage sont un autre moyen pour financer les réseaux routiers, avec le revenu du système général des impôts. Les systèmes de péages routiers varient selon les pays, en fonction des conditions politiques et financières, des différences régionales et culturelles, et de l'état de développement du système routier. Les routes à péages sont souvent utilisées pour permettre le financement externe des projets - principalement à travers l'investissement du capital privé - et les revenus du péage sont utilisés pour le développement du système routier, l'entretien et l'exploitation. Le système des routes à péage est parfois utilisé comme une mesure d'exploitation du réseau pour atténuer la congestion. Cela devrait aussi être considéré comme une mesure de financement de la route, puisque le revenu du péage est souvent utilisé pour la route ou d'autres développements du réseau du transport.

Application pour le développement du réseau routier

Le système du péage routier est utilisé pour le développement du réseau routier dans les pays suivants : l'Autriche utilise le revenu du péage pour le développement, l'entretien et l'exploitation des voies express et autoroutes ; le Japon est au milieu d'une chute de ses revenus fiscaux et, pour activer le développement des autoroutes, le revenu du péage est utilisé pour rembourser la dette encourue pour la construction, l'entretien, et l'exploitation. L'Espagne étudie plusieurs contrats de concession combinés avec les subventions budgétaires, afin d'encourager l'investissement privé dans le développement du système routier.

L'usage le plus courant pour obtenir des fonds du secteur privé est le recours au partenariat public-privé (PPP), y compris le système de construction-exploitation-transfert (ou *build, operate, transfer* - BOT). Cependant, il est important d'établir un cadre général pour attirer les financements du secteur privé, en développant un cadre légal qui les permette et en fournissant des projets attractifs.

Au Bangladesh, une structure institutionnelle régulatrice a été établie pour l'investissement privé dans les autoroutes nationales. Cependant, on doit faire face à des difficultés pour satisfaire aux exigences de revenus commerciaux d'un investissement en BOT, ceci étant dû aux faibles volumes de circulation.

L'Espagne encourage le financement de la route à travers le système des PPP, en proposant une subvention (avec la création de concert d'une structure légale adéquate) pour dédommager l'opérateur de l'insuffisance des fonds collectés auprès des utilisateurs. Le rapport national de l'Espagne déclare qu'un système traditionnel de péage pourrait être

mis en place “dès lors qu’une circulation suffisante existe et qu’un itinéraire alternatif existe”. Lorsqu’il n’existe pas d’itinéraire alternatif, il sera possible de mettre en place un système de péage virtuel. Et, dans cas où se combinent une circulation insuffisante et l’existence d’un itinéraire alternatif, l’Etat coopèrera pour permettre au concessionnaire d’obtenir des recettes suffisantes.”

Il y a un défi considérable pour les pays qui souhaitent développer des routes dans des régions les moins développées de leur territoire reconnues pour être politiquement importantes, cependant les volumes de trafic y sont trop faibles pour être avantageux pour des systèmes de routes à péage. Comme suggéré par l’Espagne, dans de tels cas une subvention gouvernementale sera nécessaire pour rendre la concession viable pour de tels itinéraires.

Mise en oeuvre de mesures d'exploitation du réseau

Le système de paiement de la congestion introduit à Londres au Royaume-Uni est un exemple représentatif de l’application d’une mesure d’exploitation du réseau. Bien que le système de route à péage n’ait pas été accepté en Suède, le système introduit à Londres en 2003 a changé la situation. Une mise en oeuvre à titre d’essai du système de taxes (*charges*) sur l’environnement a été menée la même année dans la partie centrale de Stockholm. En 2006, un référendum sur la mise en oeuvre permanente de l’impôt sur la congestion a été tenu, conjointement avec les élections générales suédoises. La déclaration générale du gouvernement suédois en 2006 stipulait que, “le gouvernement encouragera de nouveaux modèles pour le financement des infrastructures”. De plus, l’objectif à long terme est de mettre en place une taxation plus juste du transport des marchandises, combinée avec le transfert de ce transport vers un réseau de routes principales. Un système de taxation en fonction de la distance pour les véhicules lourds de transport de marchandises est considéré comme une mesure efficace pour parvenir à ce but.

Le système de la route à péage peut inclure des péages en fonction de la distance parcourue, des péages en fonction de la durée (vignette) et des péages spécifiques pour les poids lourds en fonction de la distance. Le Rapport National de l’Autriche décrit chaque caractéristique comme suit:

Le système de péages asservis à la durée présente des avantages pour les voyageurs fréquents mais est un inconvénient pour ceux qui couvrent seulement de courtes distances sur le réseau autoroutier. Le péage en fonction de la distance est juste parce qu’il est payé seulement en fonction des kilomètres réellement couverts. Néanmoins, la construction des postes de péage est très coûteuse, et il faut plus de personnel pour la collection manuelle des péages. Comme le péage en fonction de la distance est la seule méthode juste permettant de financer le réseau par les utilisateurs, ASFINAG (la société publique des autoroutes autrichiennes) investit de plus en plus dans l’extension de ce système de péage.

3. EFFICACITÉ D'EXPLOITATION ET DE GESTION DU RÉSEAU ROUTIER

Presque tous les Rapports Nationaux font référence aux défis à relever pour améliorer l’efficacité d’exploitation et de gestion du réseau routier. Beaucoup de pays revoient leurs structures d’organisation pour améliorer le rapport coût-efficacité et assurer un financement efficient pour répondre au mieux aux demandes des utilisateurs en termes de mobilité/accessibilité, de sécurité routière et de qualité de l’environnement, ceci sous une

contrainte budgétaire sévère. Pour satisfaire les besoins des utilisateurs, le savoir-faire du secteur privé est incorporé dans les administrations routières pour la mise en place d'objectifs stratégiques et pour la réalisation des mesures de performances afin de refléter les résultats correspondants dans la gestion. Même si l'exploitation du réseau routier est confiée à une compagnie du secteur privé sous le régime du PPP, la route conserve sa nature publique, donc il est important pour les organisations gouvernementales d'administrer les domaines qui recouvrent de telles activités, comme la planification et l'élaboration des politiques routières. Ceci est possible seulement lorsque les organisations gouvernementales réussissent à mettre en place une gouvernance complète pour affronter de nouveaux défis et maximisent l'utilisation du système routier grâce à l'application de nouvelles technologies.

3.1. Structure organisationnelle

Le Comité technique 1.3 a défini dans son rapport les trois catégories principales d'activités exécutées par administrations routières, qui exigent des structures de gouvernance distinctes : organisation stratégique et élaboration des politiques, investissement en capital, et fourniture d'un niveau service. Ces trois types d'activités et d'organisations pourraient être présents dans une seule Administration routière, et plusieurs types de structures de gouvernance peuvent et doivent coexister pour une performance optimale en appliquant le PPP comme une mesure. Ceci peut aussi inclure des pratiques de décentralisation, par le transfert de responsabilités et pouvoirs aux gouvernements locaux, de façon à comprendre efficacement les besoins des parties prenantes dans chaque région. En revanche, la gouvernance est conservée par le gouvernement pour ce qui concerne la planification et l'élaboration des politiques.

Privatisation

Beaucoup de pays partagent plusieurs points en commun vis-à-vis de la privatisation. La privatisation est encouragée en Australie, au Japon et en Lettonie du point de vue de l'augmentation de la rentabilité des investissements routiers et de la fourniture efficace de services.

En Autriche, une croissance extrême dans les coûts de construction, alliée à l'introduction de système de la vignette, a amené à une réorganisation de la structure d'entreprise. A présent, ASFINAG - une société à actionnariat 100% public - a reçu les droits sur toutes les propriétés et biens du réseau routier structurant, et est en charge de son exploitation, entretien, financement et développement.

L'Autriche met en valeur les avantages économiques générés par la nouvelle structure d'organisation, qui inclut des circuits de décision courts, une flexibilité élevée, une hiérarchie d'organisation simple et une structure d'organisation clairement définie, ce qui permet d'assigner des tâches spécifiques (gestion de la construction, entretien, service de péage, télématique de la circulation) aux entités du groupe. Un autre mérite de la nouvelle structure est que ceci permet d'étendre les activités commerciales à international dans le domaine de la consultance.

Au Japon, le nombre des itinéraires peu profitables a augmenté à cause de la construction d'autoroutes locales à faible volume de circulation, et de la hausse des coûts de construction. Cela a mené à une augmentation graduelle des péages pour maintenir le système de mise en commun, par lequel les revenus des autoroutes profitables ont été réalloués pour couvrir les déficits des autoroutes peu profitables ainsi que le coût de construction de nouvelles autoroutes. Ce système a rencontré l'opposition forte des usagers de la route, et les taux de péage sont restés inchangés depuis 1995. De cela a

résulté une dette totale de 40 billion JPY (approximativement 250 milliards EUR), produite par les quatre corporations publiques routières qui construisent, entretiennent et exploitent les réseaux d'autoroutes. Dans ces circonstances, la construction d'autoroutes par le système du péage fit face à des difficultés extrêmes, et les quatre corporations ont été critiquées pour ne pas rembourser leur dette et pour une efficacité économique faible. Par conséquent, la privatisation de ces quatre entités de droit public est devenue la priorité la plus haute de la réforme administrative et financière, et les quatre corporations ont été privatisées en 2005 avec les objectifs principaux suivants:

- assurer le remboursement de 40 billions JPY dans une certaine période ;
- développer des itinéraires vraiment nécessaires à un coût minimum, et
- introduire le savoir-faire privé pour mettre en œuvre une tarification flexible et des services améliorés.

En Lettonie, après la création du Fonds Routier de l'État en 1995, le financement des routes s'est amélioré. En revanche, il fallait faire face à nouveaux défis, tels que la fuite des ingénieurs routiers vers le secteur privé et les interférences dans les procédures d'attribution des marchés. Avec le support du Ministère des Transports et du Gouvernement, la société publique par actions Administration des Autoroutes de Lettonie (*Latvian Road Administration, LRA*) été établie. Récemment, LRA a été renommé "Routes nationales de Lettonie" (*Latvian State Roads, LSR*), comme société mixte État - société commerciale.

Fondamentalement, toutes les activités de la société commerciale sont orientées vers un client principal - le Ministère des Transports - lequel inclut des usagers de la route comme clients. LSR opère de plus en plus avec l'objectif de satisfaire les besoins de mobilité de la société. Avec la conclusion d'un accord quinquennal avec le Ministère, basé sur les exigences de celui-ci, LSR a besoin de peu de temps pour coordonner ses d'activités propres avec le Ministère. Les ressources de la compagnie sont dirigées vers la réalisation des tâches de travail. Par la réorganisation de l'administration routière, LSR est à même de fournir des salaires plus compétitifs aux spécialistes, et les financements dont on avait besoin pour l'achat des ressources nécessaires sont devenus disponibles.

L'Espagne, dans son effort pour accroître l'efficacité commerciale, a créé une société de commerce publique qui est pleinement habilitée pour agir dans la totalité du processus de création de l'infrastructure, à l'exclusion de la planification de l'infrastructure et de l'élaboration des politiques qui sont du ressort du Ministère du Développement. Elle a été installée avec un but double, d'une part développer l'infrastructure routière et ferroviaire d'une manière efficace et, de l'autre, créer un cadre pour la participation du capital privé.

La Société d'Etat d'Infrastructures du Transport Terrestre (SEITT) a été créée en novembre 2005 pour faciliter le financement de l'infrastructure routière et ferroviaire en dehors du budget général. SEITT est constituée légalement comme une société à responsabilité limitée avec le trait particulier que l'État espagnol possède la totalité de ses parts, réalise les études de viabilité technique, économique et financière, les plans préliminaires et les plans de construction, organise la dévolution des marchés, exécute les travaux et exploite l'infrastructure construite.

La nature commerciale de la compagnie lui permet également de mettre en place au cas par cas des partenariats appropriés avec des investisseurs privés, des agences publiques, des établissements financiers, et avec les bénéficiaires de l'infrastructure. SEITT peut agir à différentes étapes de l'infrastructure, le design, l'exploitation, et signer des accords pour

encourager la création de sociétés mixtes et toute autre forme juridique de collaboration avec des entités des secteurs public et privé ayant un intérêt dans le développement des infrastructures de transport de surface.

Ceci inclut tous les types d'infrastructures de transport de surface, qui comprennent les centres de transport, les accès à l'infrastructure pour les autres modes de transport tels les ports et les aéroports, aussi bien que les zones du domaine public comme les aires de service et les éléments fonctionnels associés.

Décentralisation

La France, à travers la décentralisation de janvier 2006, a transféré 18,000 kilomètres de routes et 30,000 agents de l'Etat aux Départements. L'application de ce principe constitutionnel, basé sur l'idée qu'une proximité plus étroite entre les décideurs et les citoyens améliore la qualité des décisions prises, amène naturellement à un renforcement des pouvoirs des autorités locales.

Les trois catégories principales d'activités exécutées par les administrations routières sont données aux Départements. Cependant, l'État gardera la responsabilité pour ce qui concerne la réalisation de tâches fondamentales telles que l'organisation stratégique et l'élaboration des politiques. L'État a maintenant un rôle dual. Premièrement, il assume la responsabilité légale pour assurer l'intégrité et l'efficacité du système routier dans son ensemble. Deuxièmement, il est responsable de l'administration d'itinéraires majeurs, des axes routiers d'intérêt national ou européen d'une longueur cumulée de 11,800km.

A présent, l'État maintient, développe et distribue les règles pour les pratiques industrielles en utilisant un réseau scientifique et technique qui comprend des services techniques centraux, des unités d'ingénierie régionales, des laboratoires, des centres d'enseignement public et des institutions de recherche. Le réseau scientifique et technique doit rester entièrement à l'État afin de préserver connaissance et savoir-faire.

En outre, l'État doit assurer que continuent d'exister des itinéraires supplémentaires ou d'urgence pour prévoir les délestages en cas de congestion, de transports dangereux ou exceptionnels de fret, de convois et transports militaires, et pour le service économique du territoire. L'État exerce aussi un "contrôle légal" sur les projets soumis par les autorités locales et sur leur conformité avec la loi.

La France considère l'infrastructure comme un support pour un service du transport. Cela a aussi encouragé le concept que la définition des projets de développement du réseau devrait être guidée par les besoins d'entretien et d'exploitation, la priorité devant en être affirmée.

3.2. Mesures de performance

Bien que les approches relatives aux mesures de performance varient selon les pays, il y a un potentiel pour améliorer la performance et la responsabilité devant le public à travers la mesure de la performance. À cette fin, les administrations routières appliquent la mesure de la performance pour évaluer les impacts économiques, sociaux et environnementaux.

Le Canada présente un rapport sur l'étude menée dans les juridictions provinciales et territoriales canadiennes concernant les pratiques actuelles en matière de mesure de performance du réseau routier, et fournit une vue d'ensemble de la littérature disponible sur le sujet.

“Dans l’élaboration des programmes de mesure des performance, la mesure des résultats doit être incluse dès lors que ceux-ci se rapportent aux activités qu’un organisme mène pour atteindre ses objectifs stratégiques. La mesure des sortants et des entrants, qui reflète les ressources consacrées et les produits obtenus par un programme, peut également faire partie d’un programme de gestion axé sur la performance.”

“Le nombre de mesures qui figurent dans un programme axé sur la performance doit se limiter à celles qui reflètent les questions revêtant de l’importance pour un organisme, afin de faciliter la collation des données”.

Au Canada, la sécurité est le résultat important pour lequel les agences ont établi communément des pratiques de mesure de performance. En revanche, les résultats en matière de coût/efficacité, de fiabilité, et de mobilité/accessibilité étaient soumis à une mesure de performance dans quelques départements provinciaux et territoriaux de transport canadiens. Cependant, il y avait peu de cohérence dans la mise en oeuvre. Ces résultats ne sont pas mesurés par toutes les agences, et parmi celles qui le font, des mesures différentes ont tendance à être utilisées dans différentes agences.

L’environnement - sa protection et sa durabilité - est cité comme un objectif important. Cependant, l’identification de mesures efficaces pour la protection de l’environnement apparaît comme un défi et un travail additionnel est nécessaire dans ce domaine.

Le Canada-Québec a mis en place un nouveau cadre de gestion qui engage tous les départements et agences à la poursuite des objectifs du développement durable. Avec l’introduction de son système de gestion de l’environnement, le Ministère des Transports du Québec (MTQ) assure que le développement durable est acquis du fait de la considération donnée au jour le jour à la gestion de ses activités, produits et services.

Le MTQ prépare un plan d’action de développement durable, conformément à l’ensemble des principes mis en avant dans la Loi et aux objectifs de la stratégie gouvernementale qui sera adoptée en 2007. Il prépare également un plan intégré pour ce qui concerne le changement climatique et l’efficacité énergétique. Harmoniser ces plans d’action avec d’autres impliquant la biodiversité, le déplacement des personnes, etc., permettra au MTQ de mesurer ses progrès vers la réalisation de ces objectifs.

Le fait est que la prise en considération des principes fondamentaux du développement durable, tels que l’équité, la prise en charge du coût et le principe pollueur-payeur, et les objectifs en rapport avec les facteurs externes, les conditions environnementales et les choix de consommateurs responsables, exige un degré considérable de coordination entre les parties prenantes dans le gouvernement et dans la société.

Transit New Zealand (Transit) est une agence opérationnelle en Nouvelle Zélande. Transit a commencé à utiliser le système de rapport ‘Résultat Triple’ (*triple bottom line*) en 2002 pour équilibrer des considérations environnementales et sociales avec des facteurs économiques lors de la fixation et du compte rendu de ses objectifs de performance. Transit a fixé les mesures de performance de façon à refléter les objectifs de l’organisation en matière environnementale, sociale et économique, dans un format transparent, exact et comparable. Ces mesures ont évolué pour refléter au mieux la vision et les objectifs de Transit.

Les cibles de performance sont relatives aux points suivants :

- Prévention routière
- Bruit et eau
- Efficacité énergétique et gestion des déchets dans les locaux de Transit
- Achèvement de projets en capital conformément aux prévisions
- Fourniture d'avantages économiques
- Etat des routes, etc.

3.3. Améliorer l'exploitation du réseau

Pour beaucoup d'autorités, maximiser l'efficacité des systèmes routiers existants, y compris capitaliser sur les nouvelles technologies tel que les STI, est devenu un nouveau centre d'intérêt. Les nouvelles technologies sont des "plateformes" pour trouver des solutions à l'échelle du système, et améliorer les performances des administrations routières.

L'exploitation du réseau consiste à optimiser la performance totale du réseau et à satisfaire les besoins des utilisateurs. L'étendue des objectifs et activités inclut :

- Assurer la sécurité,
- Mobilité / accessibilité,
- Fiabilité (*reliability*),
- Récupération rapide en cas d'accident ou de désastre,
- Exécution efficace des travaux d'entretien et d'amélioration,
- Diffusion de l'information.

Pour améliorer l'exploitation du réseau, les solutions PPP ont été introduites en Suède pour la mise en oeuvre de Adaptation Intelligente de la Vitesse et des éthylomètres anti-démarrage. À travers la collaboration systématique avec diverses parties prenantes et l'introduction des nouvelles technologies, les administrations routières peuvent réduire les coûts de développement de la route.

Assurer la mobilité / l'accessibilité

Les principaux défis en matière d'exploitation du réseau sont la mobilité et l'accessibilité.

En Autriche, les systèmes informatisés de gestion du trafic et d'information ont un rôle considérable dans l'utilisation optimisée des itinéraires de circulation et dans la sécurisation de la mobilité. On a introduit un système de gestion de la circulation et d'information basé sur les " Systèmes Télématiques de Circulation " (*Traffic Telematics Systems*), qui combinent les technologies de l'information, les technologies de la télécommunication (par exemple la radio mobile, le positionnement par satellite), et les technologies de l'automatisation (technologie du contrôle).

Au Japon, avec l'introduction de la collection électronique du péage (ETC) qui utilise les technologies STI, la congestion de la circulation a été remarquablement réduite. Aussi, l'augmentation du nombre d'échangeurs (IC) avec des coûts inférieurs de construction et de maintenance pour les utilisateurs de ETC et l'utilisation des technologies ITS ont contribué à accroître la convivialité et l'accessibilité, et à un développement régional plus efficace.

La Suède a introduit la Stratégie Nationale STI dans laquelle l'objectif principal est placé sur l'augmentation de l'efficacité pour les trajets journaliers et sur la mobilité des personnes. Un des objectifs est de faciliter l'accessibilité au transport public pour les personnes handicapées.

Fourniture de l'information

Fournir de l'information est également devenu un des enjeux principaux pour l'exploitation du réseau. Comme on l'a vu en Autriche, l'exemple le plus représentatif est de créer un centre de gestion de la circulation et de l'information pour une acquisition, un traitement et un suivi centralisé des données.

La Suède met un accent spécifique sur la technologie du véhicule, le système relié à l'infrastructure qui autorisera la communication entre le véhicule et les systèmes de bord de route. De futurs systèmes coopératifs devraient offrir l'opportunité de développer de nouveaux services qui accroissent la valeur de services déjà existants, tel que le suivi du trafic.

En Arabie Saoudite, le Ministère est intéressé à établir des installations de navigation de haute qualité et accorde son support aux fournisseurs de systèmes de navigation en partageant ses données GIS, puisque les outils de navigation sont une grande assistance pour les utilisateurs des routes.

Divers

Les technologies STI sont adoptées dans divers domaines pour résoudre des questions relatives à la circulation. Elles sont utilisées pour des domaines tels que la sécurité, l'entretien et l'exploitation, la prise de décisions et la protection de l'environnement.

Au Japon, la recherche est menée pour rehausser le confort des utilisateurs, pour la conduite sûre par les systèmes VICS, ETC, et un système d'aide à la conduite appelé AHS (Systèmes Avancés d'aide à la conduite sur Autoroute, *Advance cruise-assist Highway Systems*), sous le concept de "Smartway."

En Autriche et en Arabie Saoudite, les technologies STI sont utilisées pour l'exploitation de sections de routes afin d'améliorer la planification des ressources. En Autriche, elles sont utilisées pour les services hivernaux et la gestion des sites de construction. Par le contrôle dynamique des limites de vitesse grâce aux technologies STI, l'Autriche essaie également d'augmenter la fluidité du trafic, ce qui permet de réduire davantage le bruit et les émissions de polluants. L'Arabie Saoudite utilise des véhicules de mesure spéciaux pour suivre les conditions routières. Les informations sont alors visualisées par un Système d'Information Géographique (base de données SIG), fournissant ainsi la meilleure assistance possible pour la prise de décision.

4. GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Finalement, beaucoup de pays ont exprimé leurs inquiétudes sur la préservation de l'environnement. L'Autriche, le Canada-Québec et le Danemark utilisent la participation et la consultation publiques dans la planification des routes et l'élaboration des politiques. Le Danemark a mis en avant dans son Rapport National leurs efforts pour améliorer la qualité de l'environnement. Également, le Canada-Québec et la Nouvelle Zélande reconnaissent dans leurs Rapports l'efficacité énergétique comme une clef pour parvenir à un développement durable.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AIPCR: CT1.1 Rapport Introductif, 2007
- AIPCR: CT1.2 Rapport Introductif, 2007
- AIPCR: CT1.3 Rapport Introductif, 2007
- AIPCR: CT1.4 Rapport Introductif, 2007
- AIPCR: Rapports nationaux 2007 – AUTRICHE, ARABIE SAOUDITE, BANGLADESH, CANADA, CANADA-QUEBEC, CHINE, DANEMARK, ESPAGNE, FRANCE, JAPON, LETTONIE, NOUVELLE ZÉLANDE, SUÈDE, et SUISSE
- Les réformes du financement de l'entretien routier en Tanzanie: actions, défis et stratégies. AIPCR Routes / Roads 2007 - N°333

CONCLUSIONS PROVISOIRES

Chaque pays exige l'exploitation et la gestion de son réseau routier. Donc il est d'autant plus important de satisfaire l'évolution des besoins de la société en sécurisant des financements et en recherchant l'efficacité opérationnelle.