



Missions et organisation des Fonds d'entretien routier

Louis FERNIQUE

Expert en politique des transports

Initiative de gestion de la route (IGR)

Programme de politiques de transport

en Afrique subsaharienne (SSATP)

Lfernique@worldbank.org



A. Fonds de 2^{nde} génération contre fonds de 1^{ère} génération :

les 2 modèles conceptuels

B. Risques, menaces et précautions :

la « pathologie » des FER

C. Textes de création et d'organisation des FER :

un exemple de nomenclature extensive

D. Les 5 thèmes du séminaire technique :

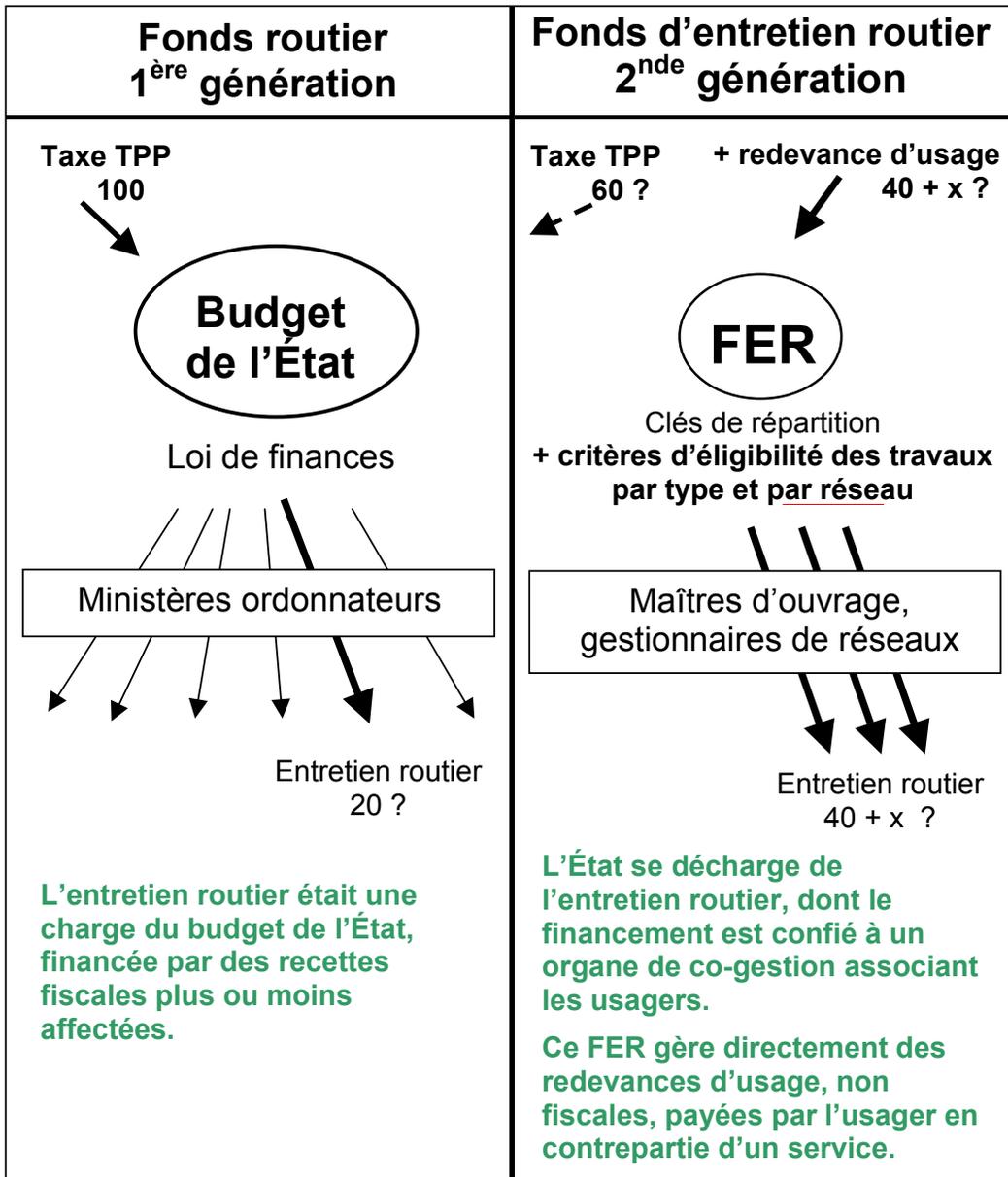
*solutions, innovations, leçons
tirées de votre expérience*



A. Fonds de 2^{nde} génération contre fonds de 1^{ère} génération :

les 2 modèles conceptuels





Ici le FER n'est que l'intitulé d'une ligne budgétaire à disposition du Ministère des TP.

Ici le FER est un organisme autonome.

B. Risques, menaces et précautions :

La pathologie des FER



- **Risque No.1 : Les FER « mal bâtis »** = ceux qui ne disposent pas, de par la loi, des prérogatives essentielles (spécialement : la dé-Budgétisation de l'essentiel de leurs ressources)...ou qui se les font grignoter.

Typiquement :

- leurs crédits sont votés ou plafonnés ou évoqués en Loi de finance, passent par les circuits du Trésor Public, etc...
- et l'administration financière impose son contrôle a priori sur les actes de décaissement (transferts ou paiement directs aux entreprises).

... / ...



... / ...

Cela se traduit souvent par :

- (a) une grande opacité de la collecte (impossibilité de connaître réellement les recettes encaissées par l'administration-collecteur),
- (b) le non-respect du principe de transfert intégral des recettes, même si la Loi le stipule expressément,
- (c) un calendrier d'ouverture réelle des crédits par tranches, incertain et irrégulier,
- (d) le non-respect des dotations allouées par la Loi de Finances,
- (e) des lenteurs intolérables au niveau des paiements, avec parfois l'intervention d'un comptable public détaché des Finances dans la chaîne de traitement des paiements.

**Bref on retombe dans les errements des FER de 1^{ère} génération.
Dans certains cas, le système fonctionne même nettement moins bien, en raison de blocages multiples !**



• **Risque No.2 : La « guerre de tranchées »** = Les textes sont parfois incohérents et créent alors des zones de contestations de compétences. Mais ils peuvent aussi être incompris faute de sensibilisation et d'information suffisante (cas des nouveaux venus qui ont besoin d'assimiler le dispositif.). Et enfin on n'est jamais à l'abri d'une pure lutte de pouvoirs avec assauts de mauvaise foi...

- Dans tous les cas, la visibilité du Fonds (médias, grand public) est l'un de ses meilleurs moyens de défense...surtout si son efficacité est connue et démontrée.
- Mais il doit rester «modeste» et ne pas déborder de son rôle
- Quelle que soit la qualité ou les défauts du montage institutionnel, la concertation permanente entre les acteurs est essentielle pour assurer la bonne synergie



- **Risque No.3 : Les dérives de la tutelle**

= Le Ministère de tutelle impose systématiquement ses vues contre l'avis des représentants du privé membres du CA

Typiquement, ce risque est grand quand le Président du CA est désigné par le Ministre en dehors du CA, par exemple le Directeur des Routes ou de l'entretien routier... et que l'administration dispose de la majorité des voix.

Généralement, cela se traduit (au mieux) par le financement en régularisation de travaux en réalité non éligibles, souvent sous prétexte de travaux d'urgence. Ces détournements imposés par le haut peuvent prendre des proportions massives.



- **Risque No.4 : La fuite en avant financière** = L'administration routière encourage le FER à prendre des positions très exposées, parce que l'existence du FER la déresponsabilise.

Typiquement, ce risque est grand quand les engagements de l'administration ne sont pas soumis à un visa préalable du FER ni l'objet d'une comptabilisation ad hoc par le FER.

Cela se traduit en général par l'accumulation d'arriérés en comptabilité grise



- **Risque No.5 : Pillage, version 1, « le raid »** = L'autorité financière ou politique vide les caisses en amont, de façon visible ou bien de façon plus masquée.

La vieille parade qui consiste à être toujours proche de la rupture de trésorerie apparente (quitte à multiplier les avoirs auprès des fournisseurs, etc.), quoique parfois mal jugée par les auditeurs, continue à faire ses preuves.

Il y a toujours, partout, à un moment donné, dans tous les gouvernements du monde, quelqu'un qui réclame la liste des établissements publics disposant d'argent frais.

Le «blindage» juridique des FER ne leur donnera jamais une sécurité absolue.



- **Risque No.6 : Pillage, version 2, « le grapillage quotidien »** = **Amont** : Les circuits de collecte retiennent une part de la ressource, ou dévoient un instrument tarifaire + **Aval** : les circuits d'exécution prélèvent leur part sur les fonds alloués : chantiers fantômes, postes surévalués, rétrocommissions sur les prestataires, etc...

Typiquement, le FER, « bailleur de fonds local » couvrant un secteur d'activité (la route) qui est traditionnellement corrompu (dans tous les pays du monde), se trouve affronté aux mêmes dilemmes que tous les bailleurs de fonds du monde... mais en plus, il est local donc fragile.



- **Risque No.7 : Malversation ou corruption interne** = Les membres du CA ou le personnel du FER, éventuellement sur suggestion de leurs partenaires, se servent et s'organisent pour se servir

Typiquement, ce risque est grand et très spécifique si certains administrateurs du privé sont par ailleurs entrepreneurs de travaux publics, par exemple.

Mais les FER sont aussi soumis au risque générique de tout opérateur intervenant dans le domaine des travaux publics. Pour les FER comme pour les AGETIP, les pressions sont souvent énormes (rendre le nouveau venu complice, acheter son silence ou le mettre en cause pour s'en débarrasser...). Un îlot de vertu dans un océan de turpitudes, c'est très fragile.



- **Risque No.8 : Débordement par la montée des besoins** = Le FER subit la pression de la demande non maîtrisée (extension du réseau prioritaire, exigences des « réseaux marginaux » -urbain et rural-, élargissement du champ des travaux éligibles) sans être en mesure négocier l'accroissement de ses recettes

Typiquement, ce risque est grand quand il n'a pas de mécanisme de concertation systématique, régulière et « publique » sur l'adéquation ressources-besoins



- **Risque No.9 : Échec manifeste de la politique d'entretien** = Pour des raisons diverses internes ou externes (inefficacités de la chaîne de travail, sous-financement chronique, erreurs stratégiques, etc.), il devient évident pour les représentants des usagers au sein du Conseil et pour le public que le résultat n'est pas là sur le réseau.

- Attention, le FER autonome peut aussi servir de fusible !
- Les membres du FER et surtout son Président, ayant des mandats courts (3 ans en général) ont à produire des résultats rapides...alors que les bons résultats ne se lisent, dans ce domaine, qu'à moyen ou long terme. Un Président représentant des usagers peut ainsi être mis en porte-à-faux vis-à-vis de ses mandants

Etc.



C. Textes de création et d'organisation des FER :

*Un exemple de nomenclature
extensive*



<p>1. LA LOI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de “commercialisation” de la route : débudgétisation de l’entretien routier, autonomie du FER, cogestion avec les usagers (transfert de compétences de l’Etat au FER) • Création du FER (si statut dérogatoire). Champ d’intervention • Création du tarif routier au profit du FER, composition du tarif, mode de fixation/révision des barèmes • Obligation d’audits • Conversion initiale d’une part de la fiscalité sur les carburants en redevance • Nature des contrats financés par le FER • Dispositions transitoires
<p>2. SON DECRET D’APPLICATION</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Barèmes du tarif routier • Clé de répartition entre autorités routières / réseaux éligibles / modes de financements et types de travaux éligibles par réseaux • Circuits de perception du tarif routier • Circuits de transit des contributions des bailleurs et des fonds de contrepartie éventuels • Plafonnement du budget de fonctionnement du FER • Responsabilité pénale des ordonnateurs • Indicateurs corrigés de rendement fiscal • Dispositions transitoires
<p>3. UN DECRET SPECIFIQUE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création du FER (si statut de droit commun). Champ d’intervention • Composition du C.A. • Approbation des statuts (annexés au décret lui-même)



4. LES STATUTS DU FER	<ul style="list-style-type: none"> • Structure des instances du FER • C.A. et Bureau : structure, mode de désignation, pouvoirs, rémunération • Services du FER : structure, missions et responsabilités, mode de sélection du DG, etc. • Régime des audits, etc...
5. LE REGLEMENT INTERIEUR DU FER	<ul style="list-style-type: none"> • Politique interne du personnel • Calendrier de référence (cycle annuel) • Règles de programmation : normes d'entretien et fourchettes de prix de référence ; prise en charge des coûts de suivi/programmation/études/contrôle et surveillance • Processus de programmation : préallocation (cadrage budgétaire) ; programmes à 3 ans (à titre indicatif) et programme annuel (pour autorisation) • Procédures d'ouvertures de crédits par tranches, circuits de paiement • Spécifications comptables et outils de gestion • Règles et procédures de supervision • <u>Éventuellement</u> : Régime d'agrément et de cotation des entreprises • <u>Éventuellement</u> : procédures et documents-types pour les contrats financés par le FER
6. LE MANUEL DE PROCEDURES DU FER	<p><i>Le Manuel, à la base, n'est qu'un recueil pratique, qui ne crée pas de règles par lui-même (sauf s'il est spécifiquement approuvé par décret).</i></p> <p>Il regroupe les dispositions pratiques résultant des textes ci-dessus ou d'autres textes applicables. Il précise les modalités et les instruments de gestion, protocoles de transmission, pièces-types, etc.</p>



D. Les 5 thèmes du séminaire technique :

Solutions, innovations, leçons tirées de votre expérience



1. Circuits de collecte des ressources

Comment collecter et acheminer les redevances, sans délais, sans à-coups, sans perte et sans risque ?

MALI, TCHAD



2. Méthodes de gestion et outils comptables

Comment concilier des exigences contradictoires : gestion « commerciale » pour un payeur public ?

GABON



3. Supervision des programmes de travaux

Comment le FER, « bailleur local » et non pas maître d'ouvrage, peut-il s'assurer du bon emploi des fonds et de la qualité technique, sans ingérence dans les relations contractuelles des utilisateurs de ses fonds, mais avec efficacité ?

En cas de dérive constatée, quels leviers d'action ?

GHANA, CAMEROUN



4. Répartition des ressources entre les gestionnaires de réseaux

Quelle logique doit prévaloir pour la répartition des fonds : celle de la génération des ressources ? celle des besoins ? celle des capacités ?

Comment « servir » les réseaux annexes sans ruiner l'efficacité sur le réseau structurant ?

CAMEROUN



5. Indicateurs de suivi de performance

Apprécier les mouvements en temps réel...

Rendre compte de la gestion financière...

Dégager l'efficacité finale du système...

Calibrer et justifier les ajustements de tarifs...

SSATP, ISTED (exercice : Bénin, Togo, Ghana)

