

Financement de l'entretien routier et gestion des Fonds d'entretien routier

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 30 juin-4 juillet

Le Fonds d'entretien routier du Tchad : Présentation

Ahmed DJAMALLADINE

1. Profil institutionnel du Fonds d'Entretien Routier (FER)

Le Fonds d'Entretien routier a été créé dans le cadre du plan sectoriel des transports (PST) du Tchad, suite à l'accord de Genève, par la loi 14 du 14 août 2000. Un premier décret 418 portant organisation et fonctionnement du FER a été signé le 18 septembre 2000 tandis que le décret 419 du même jour fixait les taux et les modalités de recouvrement de ses ressources. Ses textes internes, statuts, statut du personnel, manuels de gestion et de procédures ont été révisés et adoptés définitivement en janvier 2002.

Il s'agit d'un fonds d'entretien routier de deuxième génération c'est à dire que sa gestion doit être contrôlée par un organisme composé majoritairement par des représentants des usagers et du secteur privé et qu'il doit encaisser ses ressources directement sans passer par le Trésor Publics.

1.1. Les organes du Fonds

Sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics, le Fonds d'Entretien Routier est administré par un Comité de Gestion et une Direction Exécutive.

Le Comité de gestion est composé de treize membres, dont cinq représentant les usagers de la route, trois les opérateurs économiques, et cinq représentant l'Etat dont un représentant l'Association des maires du Tchad. Le Comité de gestion est présidé obligatoirement par un membre du secteur privé, élu par l'ensemble des membres du Comité, pour une durée de deux ans renouvelable. Le Comité de gestion se réunit chaque trimestre, et aussi souvent que l'exige la bonne marche du FER.

Par ailleurs, la Direction Exécutive est obligatoirement dirigée par un cadre recruté sur concours et qui ne peut disposer du statut de fonctionnaire ; le Directeur Exécutif et le Chef du Département financier et comptable sont nommés pour deux ans renouvelables, en fonction des résultats de l'institution.

1.2. Les missions du Fonds

Conformément à la loi portant création du Fonds d'Entretien Routier et au paragraphe 1 de ses Statuts adoptés par le Comité de gestion le 31 janvier 2002, ses missions sont les suivantes : le Fonds d'Entretien Routier a pour objet le paiement toutes taxes comprises des prestations réalisées à l'entreprise ayant fait l'objet de passation de marchés dans le cadre de la réglementation et relatives :

- à l'entretien courant et périodique du réseau routier prioritaire : urbain, interurbain classé et rural ;
- à la prévention et à la sécurité routières ;

- à la protection du patrimoine routier national ;
- aux travaux d'urgence non programmables, dans la limite du budget qui leur seront impartis ;
- au contrôle des travaux routiers ;
- à la surveillance du réseau, y compris le pèsage routier ;
- établissement des contrats d'entretien routier.

Le Fonds d'Entretien routier consacre en plus une fraction de son budget (8% du montant affecté directement à l'entretien routier) à l'appui à la Sous-Direction de l'entretien routier.

Enfin, le Fonds d'Entretien Routier a aussi pour objet la promotion et le financement de toutes activités destinées à améliorer l'entretien routier et la conservation du patrimoine routier, notamment à travers des actions de formation aux entreprises, dans le cadre de budgets à déterminer.

Les dépenses de réhabilitation des routes sont exclues du champ d'intervention du FER.

Par voie de conséquence, l'une des missions essentielle du FER est le recouvrement des ressources nécessaires, qui doivent être sécurisées et pérennisées au maximum.

Le FER doit s'assurer de la perception des ressources, sans se substituer aux collecteurs, et effectuer dans les délais impartis le règlement de travaux et de prestations effectuées, paiement qui se fait sur la base de décomptes établis sous la responsabilité de la Direction des Routes du Ministère des Travaux et Publics et des Transports.

1.3. Les ressources du Fonds

Les ressources du FER se décomposent comme suit :

- un pourcentage des recettes fiscales sur le super et le gas-oil, consenti par l'Etat par dérogation aux principes généraux applicables en matières de comptabilité publique ;
- le produit de la redevance d'affrètement routier frappant l'ensemble des véhicules de transport de fret avec une charge utile supérieure à une tonne ;
- le produit de la redevance à l'essieu frappant les véhicules routiers étrangers de plus de 10 tonnes de charges utiles ;
- les droits d'usage routier constitués par les péages sur le Pont de N'Gueli, entre le Tchad et le Cameroun, et les Bacs du réseau national ;
- le produit de toute autre redevance perçue ou à percevoir auprès des usagers de la route autorisée par la loi ;
- les indemnisations pour dommages et dégâts causés par les usagers du réseau routier national et dûment verbalisés ;
- les intérêts sur dépôts à terme ;
- les contributions exceptionnelles d'organismes internationaux au titre de l'aide bilatérale ou multilatérale ;
- les autres contributions, dons et legs ;

1.4. Les dépenses du Fonds

Les ressources sont affectées au règlement des dépenses selon le barème suivant dans l'ordre croissant :

- Fonctionnement du FER : 3%
- Voiries urbaines prioritaires : plafonné à 15%

- Entretien routier du réseau prioritaire : le solde

La procédure de décaissement des fonds est particulièrement maîtrisée : le FER règle les décomptes aux entreprises uniquement après attestation que les travaux ont été effectués conformément aux spécifications techniques contractuelles, attestation fournie par les missions de contrôle et les représentants de la Direction des Routes. Le délai de règlement des décomptes dépasse rarement les deux semaines suivant la réception de ceux-ci.

1.5. Les grands équilibres du budget du Fonds

Le FER a juridiquement débuté son activité le 1^{er} janvier 2001. Il en est donc à son troisième exercice.

Le Budget de l'exercice 2002-2003 s'élève à 4,610 millions F CFA de recettes et 4,445 millions F CFA de dépenses. Plus de la moitié des recettes proviennent de la fraction de la fiscalité des carburants reconnue au FER. Les dépenses se répartissent comme suit : 3,9 milliards à l'entretien routier, dont 2,7 milliards pour les travaux programmés ; la rémunération des prestations de services liée à la collecte des ressources par les PME s'élève à 373 millions, tandis que le budget d'investissement et de fonctionnement du FER est de 165 millions.

2. Les problèmes rencontrés par le FER au Tchad et les solutions à apporter

Sachant que les ressources que le FER peut collecter sont, bien que régulières et stables, notoirement insuffisantes pour assurer l'entretien du réseau prioritaire de 6 200 km pour un réseau global de 40 000 Km (celles-ci ne permettent en effet actuellement d'entretenir que 2500 km), les problèmes rencontrés par le FER se situent principalement à trois niveaux, d'une part au niveau général de l'entretien routier, en deuxième lieu sur le plan des ressources et enfin au niveau de la gestion de la dépense publique.

2.1. L'exécution des travaux

Sur le plan de l'entretien routier, le Tchad ne possède actuellement pas de petites et moyennes entreprises susceptibles d'effectuer les travaux. Ceux-ci sont confiés à des entreprises étrangères, sauf la SNER, alors que la véritable activité de ces entreprises porte sur les travaux neufs et la réhabilitation. Une double réflexion est actuellement en cours pour d'une part inciter à la création de PME compétentes et organisées et de l'autre pour obtenir auprès des bailleurs de fonds le soutien nécessaire à leur formation, ainsi que cela a été introduit dans les statuts du FER.

2.2. Les normes comptables

La législation et les textes organisant le FER imposent certaines règles spécifiques pour la gestion du FER, à savoir les règles relatives à la tenue de la comptabilité et les impératifs fixés pour la stricte gestion du FER. Comme pour tous les Fonds routiers, la comptabilité doit être effectuée selon les normes commerciales, c'est à dire la comptabilité en partie double selon, pour le FER du Tchad, les normes OHADA. Bien que l'acte OHADA prévoit la mise en place d'un plan comptable spécifique notamment pour les établissements financiers, celle-ci n'étant pas encore réalisée, le FER est amené à présenter une comptabilité équivalente à celle d'une entreprise industrielle et commerciale. Par ailleurs, le budget de fonctionnement incluant de manière parfaitement discutable les amortissements puisque ceux-ci n'entraînent aucun décaissement mais ne sont que la constatation de la dépréciation de la valeur des investissements dans le temps, est fixé par rapport aux ressources collectées.

2.3. Les ressources

Sur le plan des ressources, le FER a été créé pour gérer les ressources pétrolières, évaluées à 6 milliards de FCFA en provenance de la raffinerie de Farcha. Or pour des raisons indépendantes de la gestion du FER, la mise en exploitation de cette raffinerie est repoussée de plusieurs années, ce qui nécessite de trouver d'autres ressources. Par ailleurs, les recettes concernant les Lettres de voitures obligatoires et les taxes à l'essieu, soit 37% des recettes du FER, transitent encore par un organisme public. Cependant une étude vient d'être menée pour améliorer leur perception ou pour établir de nouvelles recettes. Les premières conclusions proposent

l'augmentation du taux de perception sur les revenus de la fiscalité pétrolière, l'attribution des revenus de la vignette au FER, le remplacement des lettres de voiture obligatoire par une vignette internationale... Bien que l'arrivée des revenus pétroliers puisse être une source de recettes pour le FER, cette possibilité ne devrait pas être retenue pour maintenir l'indépendance financière du FER par rapport au budget de l'Etat.

2.4. La gestion de la dépense publique.

Sur le plan de la gestion de la dépense publique, le FER est confronté à certains problèmes.

D'une part, compte tenu des espoirs basés sur les recettes de la raffinerie de Farcha, le Ministère des Travaux Publics et des Transports a passé des contrats triennaux ne prenant pas en compte les capacités réelles de financement. Cette question est partiellement contournée par la limitation des ordres de services annuels établis par la Direction des Routes. La solution passe bien évidemment par la mise en place de contrats pluriannuels à tranches optionnelles.

2.5. Le dialogue de travail avec la DR

La dernière difficulté est celle de la confrontation du suivi des opérations d'entretien routier, travaux et contrôle, entre le FER et la Direction des routes. Pour y remédier une convention de collaboration vient d'être établie entre les deux entités, précisant le rôle et les responsabilités de chacune, ainsi que leurs devoirs réciproques. Un des éléments essentiels de cette convention est

la reconnaissance du droit de non objection du FER, équivalent à celui des bailleurs de fonds internationaux, sur les opérations qu'il est amené à financer.

Le Fonds d'Entretien Routier et la Direction des Routes mettent au point des procédures acceptables de passation des contrats. Ces procédures sont appliquées systématiquement. Elles s'appuient sur des dossiers pilotes d'appel d'offre comportant en particulier la procédure d'attribution et le contrat type.

La Direction des Routes est responsable de la contractualisation. A ce titre, c'est la Direction des Routes qui met au point le dossier de consultation (sur la base des dossiers pilotes) y compris éventuellement, l'établissement des listes restreintes.

La Direction des Routes soumet à l'examen du Fonds d'entretien routier les procédures de passation des marchés, le dossier d'appel d'offre, l'évaluation des offres, les recommandations d'attribution du marché et le contrat pour que le FER s'assure que le marché est passé conformément aux procédures convenues.

Le Fonds d'Entretien Routier donne sa non-objection à la passation des contrats, selon les normes généralement retenues par les différents bailleurs de fonds

Cette attribution provisoire ne devient définitive qu'après que le Fonds d'Entretien Routier ait vérifié la disponibilité des montants (trésorerie) en fonction du montant réel de l'offre de l'entreprise ou du prestataire. A cet effet, la Direction des Routes adresse au Fonds d'Entretien Routier un dossier composé du projet de contrat accompagné du procès-verbal d'attribution. Sauf

dépassement du montant attribué par rapport aux prévisions, dès réception, le Fonds d'Entretien Routier délivre à la Direction des Routes une « Autorisation d'engagement » pour l'exécution du contrat pour un montant éventuellement plafonné au montant nécessaire à la réalisation des travaux ou prestations à réaliser au cours de la première année.

3. Les forces du FER au Tchad

Les forces sont la preuve que le FER est bien un fonds de deuxième génération.

3.1. L'autonomie réelle du FER

D'une part, le Comité de Gestion est majoritairement privé et l'autonomie de gestion est totale. Le Ministère de tutelle est tenu informé mais n'interfère ni dans le vote du budget, dans son suivi, ni dans la gestion quotidienne du FER. A deux reprises, il y a eu tentative d'immixtion de l'autorité de tutelle, d'une part en demandant que le FER prenne en charge l'entretien de routes non prioritaires, de l'autre en demandant le transfert des comptes bancaires dans une banque de son choix : dans les deux cas, le Comité de gestion a refusé de suivre ces instructions.

3.2. La procédure budgétaire

D'autre part, les ressources du FER sont hors budget de l'Etat : c'est le Comité de gestion qui vote le budget, après que la Direction Exécutive ait procédé à l'établissement des prévisions de recettes, les ait communiqué à la Direction des Routes qui peut alors procéder à la programmation technique de l'entretien courant et des dépenses annexes. Ceci a permis de boucler trois campagnes d'entretien sans le moindre problème financier par rapport à la programmation et au budget approuvé par le Comité.

Bien que toutes les ressources ne soient pas encore collectées directement par le FER, 60% d'entre elles sont de sa totale responsabilité et le solde transite par un organisme intermédiaire, le Bureau National du Fret.

Pour assurer la pérennité du FER, dès sa création, un accord a été passé entre l'Ordonnateur national et la Délégation de l'Union Européenne, mettant à disposition du FER un montant de 1,570 millions de FCFA. Un avenant a été signé en 2002, pour préciser leur modalités d'utilisation, soit 1 milliard de dotation en capital, et 500 millions pour assurer le règlement des avances de démarrage, montant reconstitué lors de l'amortissement de ces avances.

Il est à mentionner par ailleurs que les bailleurs de fonds et le Ministère des Finances ont marqué leur accord pour l'affectation d'une partie des fonds PPTTE à l'entretien routier, cette partie étant gérée par le FER. Mais il est évident que cette affectation n'a pas de caractère pérenne.

3.3. Des circuits de collecte courts

La force principale du FER du Tchad est la collecte des recettes qui conformément aux textes d'une part et plus encore à la notion même de fonds de deuxième génération, s'effectue pour la plus grande part en direct. Aucune recette ne transite par le Trésor. Les pourcentages qui suivent portent sur l'exercice 2001-2002.

51% des recettes concernant la fiscalité des carburants sont perçues directement par l'entremise des bonds de recouvrement des recettes pétrolières. Le système mis en place implique la collaboration du Bureau de la Fiscalité Pétrolière, des banques et du FER. Pour pouvoir dédouaner le carburant importé, les entreprises doivent payer à la banque le montant calculé réparti entre le Bureau de la Fiscalité Pétrolière et le FER et figurant dans les documents douaniers (D3). Ce n'est que contre remise du Bon de recouvrement établi par le FER concernant sa part et acheté à la Banque qu'ils peuvent prendre possession du carburant.

9% des recettes émanent des péages sur les ponts et les bacs et sont collectées par l'entremise de PME qui ont sensiblement améliorées les recettes par rapport à la collecte quand celle-ci était du ressort d'établissements publics. Ainsi les recettes du péage du Pont de N'Guéli, séparant le Tchad du Cameroun ont été accrues d'environ 30% depuis que leur collecte a été confiée au privé.

Il est à constater que depuis la création du FER les recettes collectées ont été supérieures aux projections budgétées qui avaient été adoptées par le Comité de Gestion.

3.4. Le rôle du département technique du FER

Enfin, l'un des points forts du FER est le rôle de son département technique qui se situe aux différents niveaux de l'entretien routier.

Celui-ci ne se substitue pas à la Direction des routes, mais assure la régularité des opérations à tous les niveaux. En amont, il participe à l'étude du programme soumis par la Direction des routes pour en apprécier la conformité et l'éligibilité. Après adoption du budget, il étudie les dossiers pour soumettre au Directeur Exécutif l'avis de non objection sur les marchés. En cours de travaux, il peut, sans être en relation directe avec les prestataires de travaux, suivre les chantiers ; il vérifie les décomptes présentés au paiement et leurs pièces justificatives, notamment sur le plan de la conformité technique des attachements avec les spécifications contractuelles ; enfin il peut intervenir lors de la réception des travaux.

3.5. Transparence et information

La transparence de la gestion du FER est absolue : en dehors des audits financiers bi-annuels effectués par un cabinet international, l'information tant financière que technique est assurée constamment, dans le cadre des réunions du Comité de Gestion auxquels assistent des observateurs extérieurs, Commissaire du Gouvernement, bailleurs de fonds..., qu'après de l'ensemble des autorités du pays y compris la Présidence de la République.

De surcroît pour le grand public, le FER édite un magazine « la Route » diffusé jusqu'ici une fois par an, dans lequel figure, outre des articles et interviews concernant les problèmes routiers au Tchad, non seulement le rapport financier de la campagne écoulée, mais aussi un rapport de l'ensemble des activités détaillant l'exécution du programme routier marché par marché et insistant sur l'effectivité des travaux, leur qualité et les informations relatives aux entreprises elles-mêmes et aux difficultés dont elles sont responsables.

Enfin, il y a lieu de relever, pour s'en féliciter, la volonté du gouvernement qui jusqu'à présent a placé l'entretien routier au centre de ses préoccupations et a toujours soutenu les différents organes du FER contre les tentatives d'immixtion de l'autorité de tutelle

Le Directeur Exécutif, Ahmed DJAMALLADINE
