

Fonds spécial routier

Le fonds spécial routier (FSR) est un compte d'affectation spéciale créé en vertu de l'article 43 de la loi de finance de 1989 sous la dénomination "le fonds spécial de la maintenance des routes", afin d'assurer le suivi des comptes des opérations relatives à la maintenance du réseau routier classé sous la responsabilité de l'Etat et son exploitation.

Afin de financer ces opérations, le FSR est doté des recettes provenant du produit de "la taxe à l'essieu", du produit de la taxe additionnelle d'immatriculation sur les véhicules automobiles et d'un prélèvement sur les quotités de taxes intérieures de consommation applicables à certains produits pétroliers.

Depuis sa création, ce fonds a connu plusieurs modifications relatives aux recettes et aux opérations financées. Les opérations dont le financement est pris en charge par le fonds se sont élargies à la construction et l'entretien du réseau routier classé de l'Etat, aux pistes rurales qui font partie des programmes nationaux de routes rurales (PNRR) ou des conventions avec les collectivités territoriales, ainsi que le remboursement des charges relatives aux services de la dette de l'établissement public "Caisse de financement routier".

Pendant les exercices 2009 à 2013, pour lesquels les lois de règlement ont été publiées, les recettes du fonds ont évolué de 2.994 MDH en 2009 à 2.813 MDH en 2013. Quant aux recettes, elles ont augmenté de 2.677 MDH à 2.330 MDH.

Le solde de ce fonds a augmenté de 1.915 MDH à 3.051 MDH durant la même période.

En vertu de l'article 148 de la constitution, dans le cadre des missions dévolues à la Cour des comptes en matière d'assistance au Parlement la Cour a réalisé une mission de contrôle du "Fonds Spécial Routier" afin d'apporter des réponses aux questions du Président de la Chambre des représentants du 3 février 2015.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Dans sa mission de contrôle de la gestion du FSR, la Cour des comptes a relevé ce qui suit :

1. Exécution des crédits alloués au FSR

L'exécution des crédits se fait selon des programmes d'emplois approuvés par les services du ministère des finances. Les crédits sont, ensuite, délégués aux directions régionales et provinciales de l'équipement et du transport pour le financement des projets routiers.

Les crédits délégués ainsi que les crédits destinés à la Caisse de financement routier pour le remboursement des annuités relatives au financement du Programme National des routes rurales, ont atteint 97,67% des crédits ouverts au titre de l'année 2014.

Les crédits ouverts sont passés de 3.065 MDH en 2012 à 3.109 MDH en 2014. Les crédits définitifs¹ ont progressé de 4.122 MDH à 5.095 MDH au titre de la même période. Quant à la ventilation des crédits définitifs, elle a connu une stabilité relative durant l'année 2014. A titre d'exemple, les crédits définitifs au titre de la même année, ont été destinés à hauteur de 82% à l'entretien et la préservation du réseau (58%), au financement routier (14,29%) et au programme national des routes rurales (12,66%).

Il est à noter, que les crédits alloués à la couverture des charges d'expropriation relatives à la réalisation des projets routiers n'ont pas été ouverts, quoique plusieurs dossiers d'indemnisation soient en instance de régularisation au niveau des services du ministère de l'équipement.

¹ Crédits ouverts au titre de l'année plus les crédits reportés moins les crédits annulés

Par ailleurs, la direction des routes ne dispose pas d'une situation globale sur ces dossiers lui permettant une évaluation du montant global pour indemniser les expropriés.

2. Taux d'engagement et de paiement des dépenses

Pendant les années 2012, 2013 et 2014, le taux des engagements des dépenses à atteint respectivement, 94,43%, 94,20% et 96,50%. Cependant les taux de paiement se sont situés respectivement à 61,83%, 53,53% et 62,78%.

A l'exception du chapitre du financement routier qui contient les crédits alloués à l'établissement public "Caisse de financement routier" réservé au remboursement des annuités de la dette, les moyennes de paiement relatifs aux autres chapitres ont été à un niveau bas pendant la période de 2012 à 2014.

Cette situation s'applique également au paiement des dépenses réalisées par les sous-ordonnateurs, vu que parmi les 54 directions territoriales en plus de la direction des routes, seulement 12 ont réalisé un taux de paiement dépassant 70% en 2014, alors que 17 directions territoriales en plus de la direction des routes ont réalisé des taux en dessous de 50%.

En 2013, seulement trois directions territoriales ont enregistré des taux de paiement dépassant 70% alors que 31 directions territoriales en plus de la direction des routes ont accompli des taux moins de 50%.

3. Programmes et opérations financés par le FSR

Les crédits alloués au FSR sont destinés au financement des opérations et des projets suivants :

a. Entretien des routes et des ouvrages d'art et préparation des équipements de la sécurité routière

Au regard la limitation des ressources, et en comparaison avec la demande et son caractère d'urgence, la préparation des plans d'entretien routier et des ouvrages d'art est soumise à une logique d'efficacité économique afin d'orienter les ressources financières disponibles vers les projets prioritaires.

En effet, la programmation des opérations d'entretien routier obéit à un processus en trois phases : élaboration d'une banque de projets et de propositions, répartition des ressources financières disponibles et enfin définition des priorités.

En outre, l'entretien et la reconstruction des ouvrages d'art se fait en quatre étapes à savoir : l'élaboration d'une banque de projets, la répartition des ressources financières, la définition des priorités et enfin la réalisation des études.

En 2014, les ressources allouées au FSR a permis le renforcement de 698 Km, la couverture de 848 Km, l'élargissement de 781 Km des routes étroites et la reconstruction de 79 ouvrages d'art.

La programmation des opérations d'équipement de la sécurité routière est soumise à une approche de gestion des risques en fonction des indicateurs de la sécurité routière et la fluidité de la circulation.

En ce qui concerne la sécurité routière, en 2014 les ressources du FSR ont permis, de traiter 40 points noirs et l'aménagement de 13 Km de piste pour les deux roues et les véhicules agricoles.

Outre les opérations sus-mentionnées qui sont soumises à une gestion prévisionnelle, une partie des crédits du budget général et du FSR est réservé à la réparation des dégâts de crues.

La direction des routes procède à la détermination des opérations à intégrer dans la banque des projets après concertation avec les directions régionales et provinciales, notamment l'évaluation des coûts des travaux et l'actualisation des études techniques et la définition des priorités selon le degrés d'urgence.

b. Le programme de la qualification territoriale (PNRR1)

Dans le cadre du désenclavement du monde rural, le programme de qualification territoriale vise la construction et la réparation de 2.320 Km des routes et 90 ouvrages d'art durant la période allant de 2011 à 2015 avec une enveloppe budgétaire de 2,5 MM DH, cofinancée par le Ministère de l'Intérieur (68%), le Ministère de l'Équipement (24%) et le Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime (8%).

Ce programme est basé essentiellement sur la dimension sociale et économique. Il a été réalisé selon une approche participative intégrée en coordination avec l'Initiative Nationale du Développement Humain, les départements ministériels concernés, les autorités locales et les collectivités territoriales.

En ce qui concerne le bilan de ce programme en date du mois de septembre 2015, les travaux de 1.608 Km de route, 90 ouvrages d'art et 41 constructions de passage ont été initiés qui ont coûté environ 1,8 MM DH, et les travaux de 524 Km de route, et 18 constructions de passage ont été achevés avec un coût de 578 M DH.

c. Deuxième programme national des routes rurales (PNRR2)

Le deuxième programme national des routes rurales a pour objectif de réaliser environ 15.500 Km de routes rurales entre 2005 et 2015 afin de désenclaver les populations rurales, à travers l'augmentation du pourcentage de desserte à 80% à la fin du programme, et la diminution des écarts entre les provinces.

L'enveloppe budgétaire allouée à ce programme est estimée à 15,523 MM DH, cofinancée par le ministère de l'équipement (85%) et les collectivités territoriales (15%).

La préparation de ce programme a pris en considération, principalement, la dimension sociale et économique, en se basant sur les programmes provinciaux des routes, qui ont pris en considération, à leur tour, l'amélioration de l'accès aux routes et la liaison entre les routes classées.

Afin de prioriser les choix des routes programmées, deux indicateurs économiques ont été retenus à savoir, la rentabilité économique et l'efficacité des coûts.

Depuis son lancement en 2005 jusqu'au 30 juillet 2015, le programme a contractualisé de 984 marchés de travaux avec un coût de 15,7 MMDH. En référence aux appels d'offres des marchés de travaux, 14.694 Km de routes et de pistes rurales ont été réalisés, arrivant ainsi à un taux de réalisation de 94% des travaux programmés. Alors que la longueur des routes et des pistes rurales utilisés par les habitants est de 12.141 Km, c'est-à-dire un taux de 78% des travaux programmés.

d. Manque d'entretien des routes rurales non classées réalisées dans le cadre du PNRR

Le ministère de l'équipement et du transport a réalisé, durant les vingt dernières années, plusieurs routes rurales afin de désenclaver le monde rural, avec une enveloppe budgétaire avoisinant 27 MM DH, et il est prévu que la longueur de ces routes atteindra 32.000 Km à fin 2016, dont 11.036 Km de routes non classées.

Si les routes classées sous la responsabilité de l'Etat bénéficient de l'entretien routier, même si avec une faible cadence au regard des limitations de crédits alloués à ce type de travaux, les routes non classées ne connaissent pas d'opérations d'entretien depuis leur construction, ni par l'Etat, ni par les collectivités territoriales. Ce qui expose ce patrimoine routier à la dégradation et à la perte, d'une part, des efforts consentis durant ces deux décennies et d'autre part, des budgets dépensés.

Outre l'impact négatif sur la situation socio-économique des ruraux, les bailleurs de fonds internationaux conditionnent l'octroi de nouveaux crédits par la préservation des projets routiers qu'ils financent.

e. L'impact socio-économique des opérations et des programmes réalisés : le modèle des deux PNRR

Une étude d'impact socio-économique des deux programmes nationaux des routes rurales (I et II) a été initiée par le ministère de l'équipement et réalisée par un bureau d'étude en 2014. Cette étude s'est basée sur la comparaison des indicateurs sociaux et économiques, sur les familles et les professionnels du transport, avant et après la réalisation des routes.

Les résultats de cette étude ont démontré qu'il y'a un impact positif des deux programmes sur les habitants à cause de l'amélioration des conditions de déplacement, de l'économie locale et des conditions de vie et de l'activité des professionnels de transport. En outre, l'étude a conclu la présence d'impact sur la diminution de l'exode et la réduction de l'utilisation du bois pour la production d'énergie.

Cependant, il a été soulevé un impact négatif sur la déviation des lits des oueds et la dégradation de la qualité des sols.

Eu égard de ce précède, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- *En ce qui concerne les dossiers relatifs à l'expropriation et l'acquisition du foncier :*
- *recenser la liste des dossiers relatifs à l'expropriation et l'acquisition du foncier en instance de régularisation ;*
- *déterminer la valeur financière des remboursements de ces dossiers et l'ouverture des crédits correspondants.*
- *En ce qui concerne les faibles taux de paiement des dépenses, fournir un effort supplémentaire pour améliorer les taux de paiement et améliorer la cadence de la réalisation des projets.*

- *En ce qui concerne l'entretien des routes rurales réalisées dans le cadre des programmes des routes rurales :*
- *classer des routes rurales réalisées dans le cadre des programmes des routes rurales parmi les catégories des réseaux routiers édictés par le décret 2.83.620 en date du 1^{er} février 1990, dans la catégorie des routes communales ;*
- *déterminer des sources de financement des opérations d'entretien et mettre en place un plan de réalisation.*

II. Réponse du ministre de l'équipement, du transport et de la logistique

(Texte réduit)

1. Exécution des crédits alloués au FSR

(...) Il est à noter qu'aucune dépense relative à l'expropriation n'a été financée par le FSR depuis sa création en 1989, vu que l'objet de sa création est de financer l'entretien des routes et la préservation du patrimoine routier. Avec les programmes nationaux des routes rurales, le domaine d'intervention du FSR s'est élargi y compris le financement des opérations d'expropriation, et dans ce cadre il est à rappeler que le FSR ne peut pas financer les dépenses de l'expropriation relative aux autoroutes, et les montants à utiliser sont limités dans les rubriques suivantes :

- 58% des produits des redevances de l'occupation temporaire du domaine de l'Etat et des voies publiques et l'extraction des produits de bâtiments ;
- Produit des montants perçus des études des appels d'octroi des autorisations de l'occupation temporaire du domaine de l'Etat et des voies publiques, ou son renouvellement ou son changement ou sa transformation ;
- La participation financière des propriétaires des terrains avoisinant les voies publiques dans la réalisation des routes de transport qui relèvent de la responsabilité de l'Etat stipulé dans l'article 82 de la loi n° 12.90 relative à l'urbanisme ;
- Produit de la taxe annuelle fixée par l'article 17 de la loi de finances n° 80-96 relative à l'année budgétaire 1996/1997 sur la publicité sur les bords des routes du transport routier relevant de l'Etat ainsi que le produit des amendes et des liaisons avec la taxe mentionnée ;
- Les dons et legs ;
- Les participations et cotisations diverses.

3. Les programmes et les opérations financés par le FSR

e. Manque d'entretien des routes rurales non classées réalisées dans le cadre du PNRR

Il est à noter que les conventions conclues avant le début des programmes, ont souligné l'engagement des collectivités territoriales de classer les routes réalisées comme routes communales et prendre en charge son entretien.

La recommandation relative à l'entretien des routes réalisées dans le cadre des programmes de désenclavement du monde rural.

(...) il est à souligner que l'article 82 de la loi relative à la régionalisation publié au Bulletin officiel n°6380 en date du 23 juillet 2015, édicte que la construction et l'entretien des routes non classées entre dans les compétences propres des régions.