



# INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES (IGF)

## RÉSUMÉ

**Mission d'audit comptable et financier du Fonds  
d'Entretien Routier (FER)**

Mars 2013



## SOMMAIRE

GÉNÉRALITÉS .....	3
INTERACTIONS DES ENTITÉS ASSUMANT DES MISSIONS LIÉES AU FER.....	3
CONSTATATIONS ET ANALYSE.....	4
<b>I. SYSTÈME COMPTABLE ET TENUE DE COMPTABILITÉ</b> .....	4
<b>II. RESSOURCES DU FER</b> .....	5
<b>III. EXÉCUTION DES DÉPENSES</b> .....	7
<b>IV. FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FER</b> .....	7
<b>V. RISQUES IDENTIFIÉS</b> .....	7
<b>LIMITES</b> .....	8
<b>AVIS</b> .....	8
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	9
<b>I. SYSTÈME COMPTABLE ET TENUE DE LA COMPTABILITÉ</b> .....	9
<b>II. CONSEIL D'ADMINISTRATION</b> .....	10
<b>III. ALIMENTATION DU COMPTE FER</b> .....	11
<b>IV. COLLECTE DES REDEVANCES</b> .....	11
<b>V. RAPPORTS DE PERCEPTION DES REDEVANCES</b> .....	12

## GÉNÉRALITÉS

L'audit comptable et financier du Fonds d'Entretien Routier (FER), réalisé au cours de l'exercice 2011-2012, se conforme à l'alinéa 7 de l'article 5 du décret du 17 mars 2006 créant l'Inspection Générale des Finances (IGF). Cette activité est également une mise en œuvre de l'un des engagements de l'État haïtien à l'égard de ses partenaires internationaux conclu le 09 novembre 2010.

La mission réalisée, du 16 janvier au 10 mai 2012, a pour objectif de : « **vérifier la gestion et la comptabilisation des flux financiers du FER eu égard au référentiel comptable applicable, au cadre légal régissant la matière et les règles de bonne gestion** ». De manière plus spécifique, l'équipe a mis l'accent sur la pertinence des informations comptables et financières, sur les risques liés au FER ainsi que sur la conformité des données et rapports financiers.

En vue de la réussite de l'audit, la méthodologie en quatre (4) phases de l'IGF a été adoptée. La phase de planification : au cours de laquelle l'équipe, dans un premier temps, prend connaissance du FER à partir des documents légaux et réglementaires et dans un second temps, le cadre d'intervention de la mission est établie. La phase de réalisation : où l'équipe effectue des consultations sur place en vue de corroborer les informations obtenues lors de la première phase. La phase de rédaction des rapports qui consiste à élaborer, en référence aux résultats obtenus, le rapport de mission. En dernier lieu : la phase de suivi, tributaire de la phase de conclusion, où les recommandations formulées au niveau du rapport de mission seront évaluées par l'IGF après l'échéance prévue pour leur mise en œuvre.

## INTERACTIONS DES ENTITÉS ASSUMANT DES MISSIONS LIÉES AU FER

Le Fonds d'Entretien Routier, sous tutelle du Ministère des Travaux Publics, Transports et Communication (MTPTC), interagit avec des acteurs relevant du niveau stratégique et du niveau opérationnel.

### a) Niveau stratégique mettant en exergue le Conseil d'Administration du FER

Prévu par l'article 5 de la loi créant le FER, le Conseil d'Administration (CA) est formé de :

- Le Ministre des Travaux Publics, Transports et Communication, Président du CA, Ordonnateur des dépenses des travaux d'entretien et responsable de la programmation annuelle des travaux d'entretien courant et périodique ;

- Le Ministre de l'Économie et des Finances, représenté par un Cadre de l'Unité de Programmation (UP) ;
- Un (1) représentant des Collectivités Territoriales ;
- Un (1) représentant des importateurs de produits pétroliers en Haïti ;
- Un (1) représentant des usagers de la route (Syndicats).

**b) Niveau opérationnel où plusieurs acteurs interviennent légalement ou de fait dans les transactions liées au FER :**

- AGD / DGI : Perception de redevances ;
- DIF-MEF : Consolidation et transmission des rapports de redevances perçues par l'AGD et la DGI;
- DG-MEF / UP : Suivi des redevances collectées pour le FER;
- DGB : Transmission de l'ordre de virement à la BRH;
- MTPTC : Programmation des travaux d'entretien routier périodique et courant ;
- FER : Financement des travaux d'entretien ;
- Direction des Transports- MTPTC : Suivi auprès du FER pour le financement des travaux d'entretien sur le réseau interurbain - suivi des travaux réalisés par des firmes privées et réalisation en régie de travaux d'entretien routier ;
- Direction des Travaux Publics-MTPTC : Suivi auprès du FER pour le financement des travaux d'entretien sur le réseau urbain ;
- Directions Départementales-MTPTC.

## CONSTATATIONS ET ANALYSE

### I. SYSTÈME COMPTABLE ET TENUE DE COMPTABILITÉ

L'équipe de mission a pu faire les constats suivants :

#### 1. Non-application du Plan Comptable Général de l'État (PCGE)

Pour le traitement de ses informations comptables et financières, le FER n'utilise pas le PCGE dont la publication est postérieure à sa mise en place. Dès mars 2005, il applique un plan comptable qui s'inspire du Plan Comptable National et de la nouvelle nomenclature des dépenses. Néanmoins, le FER établit les états financiers, à savoir le bilan, les états des résultats, état des sources et d'emploi des fonds et produit régulièrement des rapports financiers, qui se conforment aux Principes Comptables Généralement Reconnus (PCGR).

#### 2. Non-production de rapports financiers par le MTPTC

Le MTPTC, en tant qu'organe d'exécution des travaux d'entretien courant et périodique, ne détient pas une comptabilité propre au FER et par conséquent ne produit pas de rapports financiers sur les travaux exécutés à partir du fonds du FER. Une situation préjudiciable, car le MTPTC n'est pas en mesure de concilier les données et informations comptables générées par le FER.

### **3. Évolution au niveau des postes du bilan et de l'état des résultats du FER**

Les postes du bilan et de l'état des résultats du FER ont subi certaines évolutions au cours des exercices 2005-2006 à 2010-2011.

#### *a) Bilan*

Les évolutions au niveau du bilan s'expliquent par des retenues de garanties, des avances de fonds effectuées sur la rubrique d'intervention et des récurrences de redevances à recevoir dans le compte « Avances et Comptes à recevoir ».

#### *b) État des résultats*

Au niveau des états des résultats :

- Les postes ne sont pas conformes aux prévisions légales ;
- Le FER bénéficie d'une subvention annuelle sans justification formelle ;
- Les jetons de présence sont versés mensuellement aux membres du Conseil d'Administration, contrairement aux prescrits de l'article 18 de la Loi Organique du FER qui prévoit quatre (4) jetons par an pour les réunions ordinaires, et éventuellement des jetons pour les réunions extraordinaires justifiées par les circonstances.
- La conformité en ce qui a trait à la ventilation des revenus ordinaires, avec une différence au niveau du montant des « Autres Redevances ». Celle-ci démontre un surplus de Vingt-cinq Millions Sept Cent Soixante-deux Mille Sept Cent Soixante-dix Gourdes et Cinquante-six Centimes (**Gdes 25, 762,770.56**), selon que l'on se réfère aux États Comparatifs des sources et utilisation des Fonds des différentes rubriques de dépenses ou à l'État des Revenus et Dépenses au 30 septembre 2011.

## **II. RESSOURCES DU FER**

### **1. Budget et prévision des recettes liées au FER**

Des écarts répétitifs ont été constatés par l'équipe en ce qui concerne les recettes par rapport aux prévisions. Aucun document ne relate les raisons, et aucune analyse de ces écarts répétitifs n'a été produite.

### **2. Faiblesses importantes dans la collecte des redevances**

a) *Rapports mensuels établis par la Direction Générale des Impôts (DGI) et l'Administration Générale des Douanes (AGD)*

- Inexistence de structure formelle pour la transmission des rapports de perception de la DGI à la Direction de l'Inspection Fiscale (DIF).
- Incapacité de la DGI de générer les rapports des redevances collectées pour le Compte du FER, sans le concours de la Banque de la République d'Haïti (BRH). A cet effet, elle n'est pas en mesure de vérifier la fiabilité des informations transmises par la Banque.
- Absence d'informations sur les redevances collectées par la DGI pour les villes de province (ex : 2009-2010 et 2010-2011). Cette absence met en évidence l'inexistence du suivi que devait exercer les entités impliquées dans le contrôle de la perception des redevances.
- Non-respect de l'article 27 de la Loi Organique du FER. En effet, la DGI et l'AGD ne transmettent pas directement leurs rapports de perception au FER, mais de préférence à l'OIF. Il est important de souligner que l'intervention de la DIF n'est pas prévue par la loi. Non-perception de la redevance transfert (5% de la prime d'assurance) par la DGI et l'Office d'Assurance Véhicules Contre Tiers (OAVCT). L'équipe n'a pu retracer aucune décision différant ou éliminant cette perception, ni aucune donnée statistique permettant de quantifier la perte occasionnée par la non-perception de cette redevance.

b) *Écart dans les rapports*

L'équipe constate que les rapports sur les redevances collectées, transmis par le FER, présentent des écarts significatifs par rapport à ceux de la DIF, la DGI et l'AGD. Ces écarts sont incompréhensibles dans la mesure où la DIF est en charge de consolider les données de l'AGD et celles de la DGI en ce qui a trait au carburant et aux autres redevances. Par conséquent, les données du FER et de la DIF devraient être harmonisées.

### **3. Processus d'alimentation du compte FER**

L'alimentation du Compte FER, fait intervenir la DIF, la DG-MEF/UP, la DGB et la BRH. Toutefois, il existait une autre procédure suivant laquelle, la DIF rédigeait une correspondance à l'attention de la DGB, sous la signature du Ministre en vue de virer le montant des redevances perçues pour le FER. Ensuite, elle était informée par la Direction Générale du MEF, de l'effectivité du virement. De l'avis de l'équipe de mission, cette pratique était mieux adaptée, car le circuit moins long contribuait à un suivi plus cèle de la DIF.

### **4. Cumul d'arriérés de redevances envers le FER**

L'analyse des redevances collectées démontre l'existence de nombreux arriérés accumulés au cours des cinq (5) dernières années. Une situation qui s'explique d'abord par la décision du MEF de ne pas virer l'intégralité des redevances collectées au FER, ensuite par le versement irrégulier des redevances collectées par la DGI.

### III. EXÉCUTION DES DÉPENSES

Se référant à l'Article 28, les ressources financières du FER se répartissent comme suit:

- Fonds de fonctionnement : Finance les dépenses de fonctionnement du FER, incluant les audits annuels ;
- Fonds d'intervention : Sert à régler les travaux d'entretien routier courant et périodique ;
- Fonds d'urgence : Finance des travaux ponctuels d'urgence suite aux désastres naturels.
- Subvention européenne : Appui à l'entretien routier.

Le financement des projets des travaux d'entretien, débuté au cours de l'exercice 2006-2007, s'effectue à partir du Fonds d'intervention et du Fonds d'urgence.

L'analyse des documents consultés a permis d'établir les constats suivants :

- Au cours de l'exercice 2009-2010, le Fonds d'intervention a financé seulement 3% du montant prévu et 19% pour l'exercice 2010-2011 (**Tableau 9**).
- Pour le Fonds d'urgence, les montants décaissés représentent 94.86% du montant total, soit 26.30% (3,049,43.00 Gourdes) en 2007-2008 et 68.56% (7,948,190.00 Gourdes) en 2008-2009. La finalisation du projet est sujette au décaissement de la balance afférente d'un montant de cinq cent quatre-vingt-quatorze mille six cent soixante-sept Gourdes (594,667.00 Gourdes) soit 5.12% du coût total (**Tableau 10**).

### IV. FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FER

Plusieurs faiblesses ont été relevées par l'équipe de mission :

1. Incompatibilité entre la fonction de Ministre et de Président du CA ;
2. Tenue sporadique des réunions ordinaires ;
3. Non-renouvellement ou perte de la qualité de membre ;
4. Effectif incomplet aux réunions du CA ;
5. Rôle peu actif du Directeur Général du FER en tant que Secrétaire Général du CA.

### V. RISQUES IDENTIFIÉS

L'équipe de mission a procédé à l'analyse des risques liés à la gestion du fonds d'entretien routier. Ces risques auxquels le FER est soumis ont été identifiés :

## **1. Risque lié au non-respect du cadre légal**

Certains articles de la loi créant le FER ne sont toujours pas en application :

- L'article 27 qui prévoit que la DGI et l'AGD doivent fournir au FER un rapport détaillé relatif aux perceptions effectuées ;
- L'article 3 de l'arrêté du 29 décembre 2006 fixant la redevance transfert au taux de 5% de la prime d'assurance ;
- L'article 14 qui fixe la durée du mandat du Conseil d'Administration.

Compte tenu de ces différents facteurs, la probabilité de ce risque est élevée et son impact majeur.

## **2. Risque de liquidité**

Le dysfonctionnement du Conseil d'Administration, depuis 2008, peut avoir des incidences sur la gestion du fonds. En effet, le CA approuve le budget du FER, ainsi que son exécution, en référence aux activités de fonctionnement, d'urgence et d'intervention. Par conséquent, la probabilité que des fonds détenus par le FER ne soient pas ou mal utilisés est très élevée et son impact majeur.

## **3. Risque lié à la qualité de l'information**

Deux (2) facteurs de risque ont été pris en compte :

- la plupart des bureaux de perception de la DGI ne sont pas reliés au bureau central (aire métropolitaine)
- la faiblesse du contrôle de la DIF sur les organismes de perception, contrôle prévu l'article 18 portant sur les structures du MEF.

En se basant sur ces constats, ce risque est élevé.

## **LIMITES**

L'audit s'est déroulé dans une parfaite collaboration entre auditeurs et audités. Cependant, l'absence, au sein de l'équipe, de spécialistes en travaux publics ou en ingénierie, ainsi que l'indisponibilité de certains documents n'ont pas permis à l'équipe d'approfondir l'analyse sur l'opportunité des projets et les méthodes d'exécution des travaux d'entretien. De plus, l'inexistence de comptabilité spécifique du MTPTC n'a pas permis d'apprécier la justesse des coûts des travaux.

## **AVIS**

Tenant compte des constats et analyses effectués, l'équipe de mission émet un avis réservé en ce qui concerne les différents acteurs assumant des transactions liées au FER. Un avis favorable est émis à l'endroit du FER concernant la gestion du fonds d'entretien routier, quoique certains



éléments, liés notamment à la tenue de la comptabilité et à l'attitude passive du FER, doivent être améliorés.

## RECOMMANDATIONS

Suite aux différents constats relatés dans le rapport et des analyses qui en découlent, l'équipe de mission formule quelques recommandations en vue d'améliorer la gestion du Fonds d'Entretien Routier.

Ces recommandations, sont regroupées en cinq (5) axes :

### I. SYSTÈME COMPTABLE ET TENUE DE LA COMPTABILITÉ

*- De janvier 2011 à septembre 2014 (Court terme)*

- 1) Effectuer les modifications nécessaires en vue de conformer le plan comptable du FER à la nomenclature prévue par le PCGE.
- 2) Présenter les états financiers en démarquant clairement les recettes et les dépenses ordinaires de celles exceptionnelles.
- 3) Fournir des notes correctives aux États Financiers lorsque les données sont modifiées ultérieurement à leur élaboration.
- 4) Faire ressortir distinctement les quotas légalement prévus dans la présentation des données liées aux prévisions et réalisations des travaux d'intervention sur les RRRCT et RRRE.
- 5) Prévoir et Définir en annexe des États Financiers du FER un lexique des termes et concepts utilisés.
- 6) Détenir une autorisation et une justification distinctes pour toutes sommes avancées à une rubrique autre que celle pour laquelle elles ont été affectées.
- 7) Élaborer un document, tenu à jour, consignant la chronologie des mouvements de fonds effectués entre les rubriques.
- 8) Produire régulièrement une analyse des écarts entre les prévisions et les réalisations des recettes et dépenses ordinaires sur une base mensuelle.

- 9) Produire une analyse sur les variations des différents postes du bilan et de l'état des résultats.
- 10) Prendre les dispositions nécessaires en vue de tenir la comptabilité sur l'intégralité des travaux financés par le FER et de fournir toutes informations susceptibles d'en faciliter la compréhension.

- *De septembre 2014 à septembre 2015 (Moyen terme)*

- 1) Adopter les légers changements nécessaires en vue d'appliquer le PCGE en lieu et place du PCN ; car le FER n'est pas une entreprise industrielle, commerciale ou agricole.
- 2) Réviser et mettre à jour le Manuel de Procédures Administratives et Comptables (MPAC) du FER.
- 3) Élaborer un document explicatif et d'utilisation du système comptable informatisé.

## II. CONSEIL D'ADMINISTRATION

- *De janvier 2014 à septembre 2014 (Court terme)*

- 1) Verser désormais les jetons de présence uniquement quand il y a réunion du Conseil d'Administration et seulement aux membres présents.
- 2) Élaborer un document pour faciliter la responsabilisation de tous les acteurs intervenant dans la gestion stratégique et opérationnelle du FER, qu'ils soient précisés ou non dans la Loi Organique du FER.
- 3) Proposer un amendement à la Loi Organique si certains acteurs, non prévus par la Loi, se révélaient incontournables dans le fonctionnement du système.
- 4) Adopter des mesures visant à faciliter l'absorption des fonds disponibles, notamment au MTPTC pour la programmation des travaux d'entretien et la livraison dans les délais des chantiers par les Firmes d'exécution.

- 5) Identifier les causes principales de la discontinuité des réunions de CA et adopter les mesures appropriées en vue de prévoir et réaliser les réunions régulières.
- 6) Entreprendre les démarches nécessaires pour identifier les membres du prochain Conseil et faire la proposition aux instances compétentes pour approbation et publication.
- 7) Élaborer les règlements internes du CA afin d'identifier et d'adopter, en conformité avec les dispositions de la Loi Organique, les décisions appropriées en cas d'absences répétées aux réunions.

- *De septembre 2011 à septembre 2015 (Moyen terme)*

- 1) Réviser l'article 14 de la Loi organique du FER portant sur le rôle du Ministre des TPTC au sein du Conseil d'Administration du FER, conformément à l'article 138 du Décret portant sur l'Organisation de l'Administration Centrale de l'État publié au Moniteur en date du 20 juillet 2005.

### III. ALIMENTATION DU COMPTE FER

- *De janvier 2014 à septembre 2014 (Court terme)*

- 2) Prendre les dispositions nécessaires pour transférer l'intégralité des redevances perçues au FER, une fois les rapports y relatifs établis et acheminés aux instances concernées.
- 3) Octroyer une subvention annuelle du Trésor Public au FER seulement en support à une insuffisance démontrée du Fonds de fonctionnement de l'institution, qui correspond à 10% du produit des redevances perçues.
- 4) Formaliser le circuit d'acheminement des correspondances adressées aux fins d'alimentation du Compte FER ; À noter que le FER devrait recevoir copie conforme de toute correspondance traitant de ce sujet.

### IV. COLLECTE DES REDEVANCES

- *De septembre 2011 à septembre 2015 (Moyen terme)*

- 1) Mettre en place un mécanisme de contrôle des redevances perçues par la DGI pour le compte du FER, y compris celles concernant les villes de province.

## V. RAPPORTS DE PERCEPTION DES REDEVANCES

### - *De janvier 2014 à septembre 201-1 (Court Terme)*

- 1) Formaliser le circuit par lequel la DGI transmet à la DIF les rapports de perception des redevances collectées pour le compte du FER.
- 2) Présenter les rapports de perception des redevances destinées au FER, par champs et zones de perception et par types de redevances.
- 3) Préparer et transmettre régulièrement au FER avec Copie Conforme (CC) à la DIF, les rapports relatifs aux perceptions effectuées conformément à l'article 275 de sa Loi organique. La DIF pourra toutefois intervenir pour tout retard enregistré dans la transmission desdits rapports.

### - *De septembre 201-1 à septembre 2015 (Moyen Terme)*

- 1) Mettre en place des mécanismes permettant à la DGI de générer ses propres rapports et d'utiliser ceux de la BRH uniquement à des fins de corroboration.