

ROYAUME DU MAROC

MINISTERE DE L'INTERIEUR
INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE



MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES
FINANCES
INSPECTION GENERALE DES FINANCES
N° :4178

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
Initiative Nationale pour le Développement Humain

Rapport

AUDIT DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES INDH Exercices 2006, 2007 et 2008

Auditeurs

Inspection Générale des Finances

AZIZ ALOUANE

Moustapha ZAFFOU

Inspection Générale de l'Administration Territoriale

Rachid OUFROUKHI

Ahmed KIAL

Octobre 2009

Sommaire

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCTION GENERALE..... | 4 |
| 2. LA STRUCTURATION DES PROGRAMMES..... | 6 |
| 2.1. Une définition claire des programmes et des actions..... | 6 |
| 2.2. L'efficacité de la chaîne de responsabilité..... | 7 |
| 2.3. Appréciation des mécanismes budgétaires..... | 8 |
| 3. APPRECIATION DE LA SELECTION DES OBJECTIFS ET LEUR DECLINAISON | 8 |
| 3.1. Une vision stratégique claire et précise | 8 |
| 3.2. La sélection des objectifs stratégiques..... | 9 |
| 3.3. Formulation peu précise des objectifs spécifiques | 10 |
| 4. ANALYSE DES INDICATEURS..... | 12 |
| 4.1. Des indicateurs fixés au niveau central sans réelle concertation avec les acteurs locaux..... | 12 |
| 4.2. Le système d'information..... | 14 |
| 5. APPRECIATION DES RESULTATS | 15 |
| 5.1. Résultats des indicateurs..... | 15 |
| 5.2. Pérennité des projets | 19 |
| 5.3. Convergence et partenariats | 20 |
| 6. RECOMMANDATIONS..... | 23 |

SYNTHESE

De prime abord, la mission n'ignore pas l'ampleur et l'importance des efforts fournis par l'ensemble des acteurs, à leur tête la Coordination Nationale de l'INDH, **qui ont nettement amélioré le système de gouvernance locale et entraîné des changements profonds des règles et pratiques précédemment en vigueur.**

La mission n'ignore pas davantage que la démarche de performance dans le secteur public en général se heurte à des difficultés majeures en termes de définitions d'objectifs mesurables et d'indicateurs fiables permettant leur évaluation.

Par ailleurs, force est de constater que l'appréciation de la performance des programmes de l'INDH est un exercice fort difficile. En effet, il ne s'agit pas d'établir une corrélation directe entre l'évolution des indices de développement humain et l'impact des programmes car plusieurs acteurs et facteurs interviennent dans l'évolution de ces indices et les effets de l'INDH peuvent prendre quelque temps, voire plusieurs années, à se manifester.

De ce fait, et loin de chercher à stigmatiser les interventions des différents acteurs, l'objectif de ce travail est de dresser un premier bilan du chemin qui reste encore à parcourir pour un véritable ancrage de la démarche de performance dans le pilotage des programmes. Les constats les plus saillants se résument comme suit :

- La structuration des programmes est cohérente et lisible au regard des objectifs fixés. Cependant, une redéfinition des mécanismes qui sous-tendent cette structuration sur la base de contrats programmes avec les différents échelons territorialisés s'avère aujourd'hui nécessaire.
- La programmation budgétaire, bien que fixée dès le départ pour toute la première phase de mise en œuvre de l'INDH, permettant ainsi une visibilité dans la planification des actions et ouvrant des horizons prometteurs pour la programmation pluriannuelle gagnerait en efficacité par la mise en place d'une fongibilité des crédits entre les différents programmes INDH.

Par ailleurs, les crédits d'engagement, moyens de programmation pluriannuelle des besoins, n'ont pas toujours fait l'objet d'un traitement efficace et d'une exécution rigoureuse au niveau local.

Sur un autre plan, et en dépit d'une volonté clairement affichée, le dispositif de performance mis en place demeure perfectible en termes de la déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques et de la pertinence des indicateurs de performance retenus. Des corrections s'avèrent de ce fait nécessaires pour que le pilotage des programmes par la performance devienne effectif.

En effet, les objectifs opérationnels déclinant les objectifs stratégiques sont globaux et trop génériques traduisant par là une difficulté dans la conduite stratégique des programmes et leurs pilotages au niveau opérationnel.

Par ailleurs, outre leur nombre élevé (49), les indicateurs retenus qui ne traduisent pas toujours la performance des actions engagées, ont été fixés sans concertation avec les responsables de la mise en œuvre des programmes INDH au niveau local. Ces indicateurs ont été négociés et convenus entre le Gouvernement du Royaume du Maroc et les différents partenaires internationaux de l'INDH. Ainsi, les responsables territoriaux se sentent peu ou prou impliqués dans l'atteinte des cibles fixées.

Enfin, le dispositif de contrôle interne au niveau territorial est appelé à être renforcé dans la perspective d'une maîtrise des risques liés à la mise en œuvre de l'INDH.

A la lumière de ces constats et au moment où l'INDH entamera bientôt sa deuxième phase, la mission estime nécessaire de resserrer le dispositif de performance en place. Ceci passe notamment par la fixation d'objectifs mesurables sur la base de contrats-programmes à établir avec les différents échelons territoriaux (régions, préfectures, provinces et communes) et le renforcement du système d'information mis en place en améliorant son dispositif de contrôle interne.

1. INTRODUCTION GENERALE

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), lancée en mai 2005, vise la réduction des déficits sociaux notamment dans les quartiers urbains et les communes rurales démunis, le renforcement de la cohésion sociale et l'instauration d'un dynamisme en faveur du développement humain. Cette initiative s'articule autour des quatre composantes suivantes :

- ✘ Programme de lutte contre la précarité : les opérations menées dans ce cadre visent les actions suivantes :
 - ✓ appui à la réinsertion familiale et sociale ;
 - ✓ accompagnement à l'insertion socio-économique ;
 - ✓ accueil et prestations spécifiques aux différentes catégories dans des centres d'accueil.
- ✘ Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain : ce programme englobe les actions suivantes :
 - ✓ soutien à l'accès aux services de proximité et aux équipements urbains de base ;
 - ✓ dynamisation du tissu économique local par des activités génératrices de revenu ;
 - ✓ soutien à l'action et l'animation sociale, culturelle et sportive ;
 - ✓ renforcement de la gouvernance et des capacités locales.
- ✘ Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural : sont prévues dans ce programme les actions suivantes :
 - ✓ soutien à l'accès aux équipements sociaux, sanitaires et éducatifs de base ;
 - ✓ dynamisation du tissu économique local par des activités génératrices de revenu ;
 - ✓ soutien à l'action et l'animation sociale : alphabétisation, sport, prévention santé ;
 - ✓ renforcement de la gouvernance et des capacités locales.
- ✘ Programme transversal : qui vise :
 - ✓ Des actions transversales et à fort impact ;
 - ✓ le renforcement de l'ingénierie sociale ;
 - ✓ l'accompagnement par un programme de formation et d'assistance technique.

Le présent rapport rend compte de l'audit de performance du programme INDH. Il s'inscrit dans le cadre du Décret n°2.05.1017 du 19 juillet 2005 relatif aux procédures d'exécution des dépenses prévues dans le cadre du compte d'affectation spéciale intitulé « fonds de soutien à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain » notamment son article 13.

Cet audit vise, à travers l'intervention conjointe de l'IGF et de l'IGAT, à apprécier le niveau d'atteinte des objectifs assignés aux programmes INDH compte tenu des moyens et compétences mobilisés ainsi que de formuler des recommandations d'amélioration.

En effet, cette mission, à travers les processus d'élaboration, de gouvernance et de pilotage du programme INDH, s'est intéressée à :

- L'appréciation du système de gouvernance, de la structuration des programmes et de la cohérence globale des objectifs retenus ;
- L'examen du dispositif d'identification des besoins, de reporting et de suivi des projets réalisés dans le cadre du programme;
- L'appréciation du processus d'élaboration et de sélection des indicateurs de performance mis en place,
- L'évaluation du degré d'atteinte des objectifs et l'analyse des écarts éventuels ;
- L'appréciation de la viabilité des projets réalisés au regard des conditions de fonctionnement et d'allocation des ressources nécessaires ;
- L'évaluation de la mise en convergence de l'INDH avec les programmes de l'Etat, des Etablissements Publics et des Collectivités Locales.

La démarche adoptée a consisté en une préparation de la mission au niveau central à travers la consultation de la Coordination Nationale de l'INDH (CN-INDH) et l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH) en tant qu'organe chargé de l'évaluation des politiques publiques en matière de développement humain.

Cette première étape a été suivie d'une phase « terrain » durant laquelle il a été procédé à des entretiens avec les responsables locaux des provinces et préfectures constituant l'échantillon retenu. Ces entretiens se sont déroulés conformément aux questionnaires préétablis couvrant tous les axes suscités. Il a été procédé aussi à des visites de certains projets réalisés en vue d'en apprécier notamment les conditions de pérennité et de convergence.

Le choix des sites retenus s'est basé sur l'étude préalable des données disponibles en matière de programmation et de réalisation des actions INDH. Les critères retenus ont permis de sélectionner sept provinces pour la mise en œuvre des diligences d'audit. Il s'agit des préfectures & provinces de Tanger, Tétouan, Casablanca, Mohammedia, Marrakech, Essaouira et Taroudant.

Le rapport d'audit se propose d'examiner quatre axes majeurs, en l'occurrence **la structuration des programmes, la sélection des objectifs, l'analyse des indicateurs et l'appréciation des résultats au regard des objectifs fixés**. Un ensemble de recommandations sont proposées afin d'améliorer la démarche de performance de l'INDH.

2. LA STRUCTURATION DES PROGRAMMES

L'examen de la structuration des programmes INDH vise à analyser leur cohérence et leur liaison avec les actions entreprises ainsi que l'appréciation de l'efficacité de la chaîne de responsabilité et de l'efficacité des moyens déployés pour atteindre les résultats escomptés.

2.1. Une définition claire des programmes et des actions

Pour la mise en œuvre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, quatre programmes ont été définis :

- ❑ Le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural ;
- ❑ Le programme de lutte contre l'exclusion en milieu urbain ;
- ❑ Le programme de lutte contre la précarité ;
- ❑ Le programme transversal.

L'examen de ces programmes montre que ceux-ci sont cohérents avec les axes stratégiques définis par le discours Royal du 18 Mai 2005. En effet, La définition du périmètre des programmes INDH témoigne d'une réflexion profonde qui a pris en considération les différents aspects que revêtent les déficits sociaux au Maroc et la dimension territoriale qui implique un traitement différencié selon qu'il s'agisse du monde rural ou du monde urbain.

Ainsi, la conception des programmes rural et urbain permet-elle de s'attaquer à une problématique du développement humain qui présente des particularités spatiales et demande, par conséquent, une différenciation des actions. Ces deux programmes peuvent être considérés comme une première dimension d'actions relayée à un niveau supérieur par un programme de lutte contre la précarité qui aborde le développement humain dans sa dimension régionale en assurant des actions à caractère collectif et solidaire. Le programme transversal quant à lui assure des actions complémentaires et facilitatrices permettant d'épauler les autres programmes.

La cohérence de cette architecture des programmes INDH leur permet de couvrir une grande partie des dysfonctionnements sociaux selon des approches spécifiques et des mesures adaptées. Elle est renforcée par une démarche de déclinaison des programmes en actions opérationnelles les rendant plus lisibles pour les différents acteurs chargés de leurs réalisations. Ceci permet également à ces acteurs d'être orientés vers les actions susceptibles de réaliser les objectifs de chaque programme à condition d'opérer un diagnostic profond et général des besoins réels. Les enseignements tirés de l'échantillon retenu par la commission d'audit révèlent que l'opération de diagnostic territorial peine à trouver son rythme de croisière à cause des difficultés rencontrées pour approcher une grande frange de la population surtout en milieu urbain. Par conséquent, la concrétisation

des programmes se fait parfois avec des projets non intégrés, ce qui est de nature à compromettre les résultats escomptés.

Dans ce cadre, il est important d'accentuer les efforts pour une mobilisation efficace des ressources vers la réalisation de diagnostics globaux et efficaces lors de la concrétisation des actions de chaque programme notamment l'urbain et le rural.

Par ailleurs, si la structuration des programmes paraît aujourd'hui lisible et cohérente au regard des objectifs fixés, il n'en demeure pas moins qu'elle devrait aujourd'hui évoluer dans le sens de l'instauration d'une véritable démarche de performance par la mise en place de contrats-programme avec les différents échelons territoriaux (Régions, Provinces et Préfectures et Communes) assortis d'objectifs et d'indicateurs mesurables.

2.2. L'efficacité de la chaîne de responsabilité

L'organisation dédiée à la mise en œuvre de l'INDH se base sur la distinction entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel. Ainsi, un comité stratégique et un comité de pilotage ont-ils été mis en place au niveau central. Le niveau local se caractérise par la mise en place de comités locaux, provinciaux et régionaux avec des rôles très importants dévolus aux acteurs locaux. Cette structure est animée par la Coordination Nationale au niveau central et les Divisions de l'Action Sociale au niveau préfectoral ou provincial.

La commission d'audit note que l'architecture de la chaîne de responsabilité de l'INDH ne présente pas de dysfonctionnements particuliers. En effet, elle se distingue par une identification précise des acteurs et une définition claire de leurs responsabilités et de leurs missions avec des liens davantage fonctionnels que hiérarchiques.

A ce titre, la commission d'audit constate que les orientations centrales en matière de composition des organes de gouvernance sont généralement respectées. Ainsi, en intégrant les élus, l'autorité locale, le tissu associatif et les services déconcentrés, la composition de ces organes permet-elle de prendre en considération les différents aspects concernant la conception et la programmation des projets. Ceci est un gage d'efficacité dans la priorisation des besoins et le choix des projets.

Toutefois, des lacunes ont été observées appelant à des actions correctives urgentes. Ainsi, si en matière de gouvernance, il est constaté un rythme régulier du travail des CPDH et des CRDH, les CLDH demeurent par contre des structures à renforcer car ne jouant pas toujours pleinement le rôle qui leur est dévolu.

En outre, les équipes d'animation, chargées de faciliter le processus participatif dans les communes rurales et les quartiers urbains cibles de l'INDH, ne sont pas toutes en mesure de réaliser avec efficacité leurs missions.

Aussi, et compte tenu du fait que l'approche participative constitue un pilier de l'architecture de l'INDH, le rôle des CLDH devrait être dynamisé davantage essentiellement en milieu rural afin de se prémunir contre le risque d'une programmation descendante sans réelle participation des citoyens.

2.3. Appréciation des mécanismes budgétaires

L'examen du cadrage budgétaire de l'INDH dans une logique de performance vise à s'assurer que les moyens financiers alloués et les mécanismes de leur déblocage permettent d'atteindre les résultats escomptés en termes d'efficacité et d'efficience.

Ainsi, la commission d'audit note que le lancement des programmes INDH sur la base d'un montage financier arrêté depuis la mise en œuvre de l'Initiative a permis d'avoir une visibilité financière indispensable pour une action de programmation pluriannuelle. En outre, les Gouverneurs ont été institués sous ordonnateurs du CAS-INDH.

Toutefois, il est à signaler que l'examen du mécanisme budgétaire de l'Initiative révèle quelques carences. En effet, les acteurs locaux avec lesquels la mission d'audit s'est entretenue estiment que le cadrage budgétaire ne leur permet pas d'ajuster l'enveloppe budgétaire allouée en fonction des priorités réelles identifiées à l'échelle de leurs territoires. Ces difficultés sont liées notamment à l'absence de la fongibilité des crédits entre les différents programmes excluant ainsi toute possibilité de virement entre programmes.

Qui plus est, les crédits d'engagement par anticipation, indispensables à une programmation pluriannuelle, ont été difficilement appréhendés au niveau local, confinant partiellement la programmation budgétaire dans une approche purement annuelle.

Par ailleurs, si des efforts considérables ont été entrepris au niveau de la notification des crédits de paiement qui parviennent désormais aux sous ordonnateurs en début d'année, les notifications des crédits de consolidation ont connu des retards significatifs qui n'ont pas manqué d'influencer la mise en œuvre de l'INDH.

3. APPRECIATION DE LA SELECTION DES OBJECTIFS ET LEUR DECLINAISON

3.1. Une vision stratégique claire et précise

Le discours Royal du 18 mai 2005 a mis en place les fondements stratégiques de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain comme politique transversale de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité. A cette occasion, le Souverain a fixé trois principaux axes à cette initiative :

- ❑ **« Premièrement, s'attaquer au déficit social dont pâtissent les quartiers urbains pauvres et les communes rurales les plus démunies, et ce par l'élargissement de l'accès aux équipements et services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation, l'alphabétisation, l'eau, l'électricité, l'habitat salubre, l'assainissement, le réseau routier, les mosquées, les maisons de jeunes et les infrastructures culturelles et sportives. »**
- ❑ **« Deuxièmement, promouvoir les activités génératrices de revenus stables et d'emplois, tout en adoptant une action plus imaginative et plus résolue en direction du secteur informel. »**

- **« Troisièmement, venir en aide aux personnes en grande vulnérabilité, ou à besoins spécifiques, pour leur permettre de s'affranchir du joug de la précarité, de préserver leur dignité et d'éviter de sombrer soit dans la déviance, soit dans l'isolement et le dénuement extrême. »**

Ces axes qui définissent les volets d'intervention stratégiques de l'Initiative, reflètent avec précision et clarté une stratégie sociale de la politique publique au Maroc qui dépasse les visions sectorielles isolées et non intégrées ayant démontré, au demeurant, leurs limites.

En effet, la vision stratégique de l'INDH témoigne d'un diagnostic profond et transversal, prenant en considération l'ensemble des contraintes dont pâtit le développement humain au Maroc, à savoir la pauvreté, l'exclusion et la marginalisation. Elle est synthétique et concise, ce qui rend son appréhension facile par les acteurs au niveau central et territorial.

Ainsi, la commission d'audit a-t-elle constaté, en examinant le volet stratégique de l'INDH, une approche claire, intégrée et dynamique dans la mesure où elle part d'une analyse de la situation, fixe les modalités et les axes d'intervention et prévoit les sources de financement et les acteurs responsables.

3.2. La sélection des objectifs stratégiques

L'examen des objectifs globaux par la commission d'audit vise à s'assurer d'abord de leur existence et puis de leur formalisation dans un document les rendant clairs et compréhensibles pour l'ensemble des acteurs et des intervenants dans l'INDH.

L'étude approfondie des documents INDH fait ressortir un certain nombre d'objectifs globaux fixés pour chaque programme. Ces objectifs, tels que formulés dans la plateforme et la note d'orientation de l'INDH de janvier 2006, ont le mérite de s'inscrire dans l'enchaînement logique des principaux axes définis par le discours Royal. En effet, quatre objectifs stratégiques ont été clairement fixés à savoir :

- La lutte contre l'exclusion en milieu urbain: ***des objectifs d'insertion, de cohésion sociale et d'amélioration des conditions et de qualité de vie des populations ;***
- La lutte contre la pauvreté en milieu rural: ***des objectifs d'amélioration de l'indice de développement humain, dont principalement la réduction du taux de pauvreté dans les communes les plus pauvres ;***
- La lutte contre la précarité: ***des objectifs d'assistance aux populations vulnérables, avec prise en charge dans des centres spécialisés, doublée d'une démarche d'accompagnement et d'insertion ;***
- Le programme transversal: ***soutien des actions à fort impact par l'appel à projets, renforcement de l'ingénierie sociale et accompagnement par un programme de formation et d'assistance technique.***

Ces objectifs sont sélectifs et compréhensibles et reflètent clairement la stratégie poursuivie dans le cadre de l'INDH en mettant l'accent sur les modalités de sa mise en œuvre et ses finalités. A cet égard, ils agissent sur la résorption des déficits sociaux qui affectent des communes rurales, des quartiers urbains et des personnes vulnérables ou à besoins spécifiques.

En outre, l'impact socio-économique a été parfaitement pris en compte dans la formulation des objectifs reflétant une politique d'intervention qui vise l'amélioration de la qualité de vie des populations, l'accompagnement, l'insertion, etc.

Pour autant, la formalisation des objectifs globaux dans un même document est souhaitable pour une meilleure communication.

A cet égard, les diligences et les entretiens menés tant au niveau central qu'au niveau territorial ont permis à la commission d'audit de relever une certaine ambiguïté qui empêche la généralisation d'une bonne compréhension des objectifs globaux par les acteurs de l'INDH.

En effet, si certains documents (plateforme, notes d'orientation, manuel précarité) abordent les objectifs de chaque programme, les autres documents, notamment les différents manuels de procédures, ne les évoquent pas d'une manière précise en dépit de leur large diffusion auprès des différents intervenants.

Ainsi, est-il très important pour une démarche de performance de l'INDH d'accentuer les efforts de communication autour des objectifs globaux poursuivis notamment en communiquant un document unique qui retrace l'ensemble des objectifs poursuivis par les programmes INDH ou à travers les manuels de procédures et les notes d'orientation qui connaissent une grande diffusion auprès des différents acteurs.

3.3. Formulation peu précise des objectifs spécifiques

Hormis le cas du programme de lutte contre la précarité dont le manuel de procédures précise les objectifs globaux et spécifiques qui lui sont assignés, la commission d'audit note que la déclinaison des objectifs spécifiques appelle à davantage de précision au niveau des autres programmes.

Devant cette carence, certains chefs de DAS ont essayé, autant que faire se peut, de fixer des objectifs opérationnels propres à leurs actions. Or, l'examen de ces objectifs, lorsqu'ils existent, montre que ceux-ci sont formulés de manière trop générale laissant apparaître une difficulté dans la déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques. Le cadre logique ci-après établi par une entité visitée illustre ce constat :

Cadre logique de l'INDH au niveau de l'entité visitée

Objectif stratégique : améliorer la performance des programmes du développement humain au niveau du territoire de la Préfecture

Objectif spécifique 1 : le rattrapage du déficit observé au niveau de la généralisation d'accès aux services sociaux de base, susceptible de générer des disparités spatiales entre les communes rurales et les communes urbaines relevant de la Préfecture ;

Objectif spécifique 2 : le renforcement de la proximité sociale ;

Objectif spécifique 3 : la rationalisation de l'emploi des ressources de l'INDH par une prise de position de fédérateur/ facilitateur qui fait converger les programmes sectoriels vers une amélioration marquée en termes de performance sociale de l'action publique.

Objectif spécifique 4 : la structuration du champ du Social par la création des conditions préalables d'une bonne gouvernance du dispositif préfectoral de l'INDH, axée sur l'encouragement de la participation active des acteurs élus et des associatifs locaux, dans la définition et gestion des projets d'une part, et les valeurs de résultat, de la coresponsabilité et la professionnalisation du système de pilotage technique (la DAS et les EAQ) d'autre part.

Par ailleurs, concernant les actions entreprises dans le cadre de la convergence, certains services gestionnaires se contentent d'adopter les objectifs déclinés au niveau des stratégies de leurs partenaires (Départements de la Santé, Education Nationale...) sans effort de déclinaison à partir des objectifs stratégiques de l'INDH.

De ce fait, la contribution attendue des acteurs locaux de l'INDH se trouve limitée en raison d'une rupture dans l'enchaînement logique entre la vision stratégique et la sélection des objectifs notamment au niveau de la déclinaison des objectifs spécifiques et opérationnels.

Ainsi, est-il primordial de définir des objectifs opérationnels clairs au niveau de chaque entité territoriale. Ceci doit se faire en totale harmonie avec la vision et les objectifs stratégiques et en parfaite concertation avec les acteurs locaux de l'INDH en l'occurrence les services gestionnaires qui sont responsables de la réalisation de ces objectifs sur leurs territoires respectifs.

4. ANALYSE DES INDICATEURS

Dans la perspective du suivi des programmes INDH, une série d'indicateurs a été définie par les différents intervenants. Il s'agit en l'occurrence de la CN-INDH et des bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Union Européenne). La mission conjointe IGF-IGAT a procédé à l'examen de ces indicateurs en vue d'apprécier leur pertinence ainsi que les modalités de collecte et de traitement des informations.

Tels qu'ils ressortent du manuel élaboré par la CN-INDH en juillet 2008, les indicateurs de performance et de suivi des réalisations INDH reflètent l'adhésion de cette entité à la démarche de la performance. Cette adhésion est d'autant plus matérialisée par les travaux réalisés dans ce sens par le pôle « Coordination Suivi Evaluation ». Ce manuel comporte 49 indicateurs décrits individuellement par une fiche comportant notamment :

- La définition de l'indicateur ;
- L'entité chargée de la production de l'indicateur ;
- Le mode de calcul et la forme de l'indicateur ;
- La référence de l'indicateur (Banque Mondiale et Union Européenne) ;
- L'objectif y afférent.

Ces indicateurs répartis en deux catégories (suivi des réalisations et performance) concernent la période 2006-2010. Ils constituent un tableau de bord pour dresser des situations renseignant sur la mise en œuvre des projets INDH et le niveau d'atteinte des objectifs assignés aux différents indicateurs.

4.1. Des indicateurs fixés au niveau central sans réelle concertation avec les acteurs locaux

Les entretiens effectués avec les différents responsables locaux impliqués dans la mise en œuvre de l'INDH montrent que la définition de ces indicateurs est faite en partie par la CN-INDH sans concertation avec les entités déconcentrées en charge de l'exécution des programmes. Ces derniers alimentent la base de données mise à leur disposition par le niveau central en informations permettant de calculer et de suivre l'évolution de ces indicateurs.

La lecture de la matrice des indicateurs fixés suscite les remarques suivantes :

- ✘ Outre leur nombre élevé, les indicateurs de performance retenus (23 sur 49 indicateurs) sont exprimés, dans leur majorité, en nombre ou en taux de réalisation physique et/ou budgétaire. Ce qui ne permet pas, de ce fait, d'apprécier le niveau de performance atteint par rapport aux objectifs fixés. A titre d'exemple :

- (1) l'indicateur de performance portant le numéro 30 dont l'objectif est le suivi des actions de renforcement des capacités des acteurs INDH au niveau des communes rurales et dont le mode de calcul est le rapport entre le nombre de communes

rurales qui ont élaboré et validé un programme de formation et celui des communes rurales cibles, ne permet pas d'appréhender la performance requise (augmentation de la capacité des bénéficiaires). En effet, la finalité de telles actions doit être appréciée à travers l'exécution des actions prévues dans le plan de formation et surtout la satisfaction des bénéficiaires des dites actions.

- (2) l'indicateur de performance portant le numéro 24 dont l'objectif est de suivre la prise en charge par les partenaires dans le cadre de conventions du fonctionnement (moyens humains et financiers alloués) des projets d'installations et dont le mode de calcul est le rapport entre le nombre de projets d'installations faisant l'objet de conventions de fonctionnement pour une durée d'au moins 5 ans et celui des projets d'infrastructure en milieu rural, ne permet pas à lui seul de mesurer le niveau de performance atteint (la prise en charge par les partenaires et/ou les départements techniques concernés du fonctionnement des installations réalisées). Il s'agit en fait d'associer à cet indicateur la garantie de la disponibilité des moyens financiers suffisants tout au long de la durée de la convention.

- ✘ Des entretiens menés avec les responsables des sites visités, il s'avère que :
 - certains indicateurs posent des difficultés quant à leur calcul. Tel est le cas du nombre de bénéficiaires d'une infrastructure financée dans le cadre de l'INDH qui est reproduit pour chaque projet les concernant. Ainsi, une même population sera comptabilisée autant de fois que d'actions dont elle est bénéficiaire. De même, pour les projets comportant plusieurs tranches, le nombre de bénéficiaires se multiplie, lors de la saisie des données, autant de fois que de tranches ;
 - certaines valeurs cibles ont été surestimées. C'est l'exemple de l'indicateur relatif à la représentativité des femmes en milieu rural, qui ne tient pas compte des spécificités sociales et culturelles du monde rural ;
 - des valeurs cibles sont difficilement atteignables notamment celle de l'indicateur afférant à la réservation d'au moins 40% de l'enveloppe globale allouée au programme de lutte contre la précarité pour le renforcement des capacités, l'assistance technique et le fonctionnement des centres d'accueil à fin 2008 (60% à fin 2010);
- ✘ Certains indicateurs se limitent à une frange de la population en excluant d'autres catégories de bénéficiaires. A titre d'exemple, les indicateurs (n°46, 47 et 48) relatifs au suivi de l'évolution de l'accès et de l'usage des infrastructures de base par les ménages, les jeunes et les femmes ne traitent pas par exemple les cas des personnes à besoins spécifiques, des personnes âgées, etc. Il en est de même pour les indicateurs (n°37, 38 et 39) relatifs au suivi du degré de participation des ménages, des jeunes et des femmes dans le choix des projets ;
- ✘ Certains indicateurs appellent davantage de précision. Tel est le cas de l'indicateur n°23 dont la fiche ne précise pas s'il s'agit d'un avis émanant d'un technicien de la DAS en question ou du service déconcentré compétent. De même, les fiches des indicateurs n°8 et

22 relatifs à la représentation des femmes, n'indiquent pas s'il s'agit des femmes originaires des communes concernées et/ou de femmes relevant des services déconcentrés de l'Etat.

4.2. Le système d'information

La base de données mise en place au niveau du pôle « coordination-suivi-évaluation » de la Coordination Nationale INDH (CN/INDH) dispose d'importantes informations relatives aux projets INDH et dont les fiches-projets constituent l'un des supports pour la collecte, la saisie des données et leur transfert au niveau central.

Les investigations de la mission ont permis de relever un certain nombre de contraintes et de difficultés rencontrées par certains gestionnaires de cette base de données au niveau de l'ensemble des provinces et préfectures visitées. Les principales contraintes citées par ces responsables peuvent être résumées comme suit :

- ✘ L'application informatique mise en place ne permet pas la saisie des données relatives à un projet concernant plusieurs communes cibles, dans le sens où elle n'autorise son imputation qu'à une seule commune. Néanmoins, il est codifié en tant que projet intercommunal ;
- ✘ Les délais fixés pour le renseignement des fiches s'avèrent insuffisants par rapport au nombre d'informations demandées et à leur nature notamment pour le cas des photos qui nécessitent un redimensionnement en une taille adéquate ;
- ✘ Les problèmes de connexion à la base centrale sont assez fréquents et causent une rupture dans la transmission et dans le traitement de l'information.

Par ailleurs, le déploiement du système d'information au sein des provinces et préfectures visitées connaît quelques lacunes en matière de son dispositif de contrôle interne notamment au niveau de la sécurité logique et physique du système et de l'exploitation des données.

En effet, les personnes chargées de la saisie des données n'ont pas en général reçu une formation spécifique suffisante. Certains ont bénéficié d'une formation de courte durée jugée insuffisante pour aborder tous les aspects de l'application.

De plus, au sein de chaque province, le seul et même mot de passe, est partagé par l'ensemble du personnel de la DAS. Ceci ne permet pas la traçabilité des opérations effectuées par chaque responsable.

Plus encore, une même personne procède généralement à la saisie et au contrôle des données et seules les modifications nécessitant l'avis du CPDH sont soumises à une validation préalable.

Par ailleurs, concernant l'application des dispositions de l'arrêté du Ministre de l'Intérieur n°716.08 du 27 décembre 2007 et celles contenues dans son message n°10753 du 14 juillet 2008 précisant notamment l'organisation des divisions de l'Action Sociale, celles-ci

ont été dotées d'un service chargé du suivi-évaluation. Toutefois, la commission a constaté que :

- ✘ Les provinces visitées ne sont pas toutes dotées d'un service de suivi-évaluation;
- ✘ Le système d'information ne permet pas l'édition de rapports et des états de reporting à l'échelle locale aux fins d'assurer le suivi des activités;
- ✘ Les évaluations à mi-parcours au titre de la période 2005-2007, telles qu'elles ont été réalisées par les DAS, se prêtent plutôt à des opérations de suivi des projets. En effet, l'absence d'un cadre logique, préparé en amont du montage du projet, ne permet pas des évaluations à mi-parcours ou ex-post.

Toutefois, il y'a lieu de noter que les responsables locaux ont bénéficié d'actions de formation en matière de cadre logique et de gestion axée sur les résultats, chose qui leur permettra un meilleur montage des projets.

5. APPRECIATION DES RESULTATS

L'analyse des états de suivi des projets et des conventions de partenariats établies avec les porteurs de projets et la visite d'un échantillon de projets achevés, ont permis de dégager un certain nombre de remarques ayant trait à l'atteinte des objectifs et la garantie de la pérennité des réalisations.

5.1. Résultats des indicateurs

De prime à bord, il importe de souligner que pour les indicateurs dont le mode de mesure nécessite la réalisation d'enquêtes spécifiques, la mission a relevé l'inexistence des résultats de ces enquêtes qui étaient en cours de réalisation par le Haut Commissariat au Plan.

Outre l'exploitation des données disponibles au niveau de la CN-INDH, la commission a entrepris des visites de terrain de manière à apprécier l'atteinte des valeurs cibles relatives aux différents indicateurs de performance élaborés et déceler éventuellement les contraintes quant à la réalisation des objectifs assignés.

➡ Existence d'un Compte d'Affectation Spéciale ILDH

En ce qui concerne cet indicateur de performance, une majorité de ces comptes a été ouverte en 2006 et la valeur cible de 70 % est entièrement atteinte en ce qui concerne l'échéance 2008. Cependant, cet indicateur se prête plutôt à un outil de suivi d'activités puisque, à lui seul, il est difficile d'apprécier la qualité de la gestion financière des fonds versés et le niveau d'avancement des réalisations correspondantes.

Des visites sur le terrain d'un échantillon de projets financés dans le cadre des CAS-ILDH et des questionnaires d'évaluation renseignés, il ressort un réel besoin des gestionnaires locaux en actions de renforcement des capacités de gestion comme en témoigne par exemple le cas du projet d'aménagement d'une liaison routière au niveau de

d'une commune rurale visitée à travers une piste de 12 km dont une somme de 190.000,00 DH a été versée par la Province à la commune concernée au titre de l'ILDH mais sans aucune réalisation jusqu'à ce jour. L'origine de l'inexécution du projet réside dans la sous-estimation du coût des travaux.

En effet, l'estimation communiquée au CPDH et réalisée à partir d'une simple fiche de renseignement, donne un coût de 250.000,00 DH. Or, et sur la base des résultats de l'étude menée en octobre 2008 par un bureau d'études, le coût du projet a été estimé à 5,2 millions de DH soit un écart de 4,95 millions de DH par rapport au montant prévu dans le convention de financement. Pis encore, cette convention ne fait aucunement mention de la longueur de la piste à aménager.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que les textes régissant l'INDH ne prévoient pas la possibilité de récupération des fonds versés aux communes (ILDH) ou aux associations en cas de problèmes dans la réalisation des projets ou d'excédents dégagés après achèvement des projets.

➔ Représentation des femmes dans les CLDH en milieu rural

Pour cet indicateur, les valeurs cibles retenues par l'Union européenne (indicateur n°22) au titre de l'année 2008 et 2009 sont respectivement 6% et 12% alors que le niveau requis par la Banque Mondiale comme indicateur de participation des femmes est fixé à 20 % en 2010 au sein de chaque CLDH (indicateur n°8). Partant de ce constat, il serait souhaitable que les deux bailleurs de fonds harmonisent le niveau de cet indicateur.

Le niveau de représentation des femmes est atteint en 2008 par rapport à la valeur cible préconisée par l'Union européenne puisque le niveau réalisé d'après la base de données centrale de la Coordination Nationale est de 8%.

Toutefois, les observations sur le terrain montrent que la majorité des femmes, membres des CLDH, relève des services techniques déconcentrés et qu'il existe peu de femmes membres des CLDH originaires des communes rurales cibles.

➔ Avis des services techniques dans les dossiers des projets INDH

D'après la base de données centrale, le niveau de performance prévu (60 %) est suffisamment atteint en 2008 avec un taux de plus de 90 %.

A ce titre, l'échelon provincial reste le niveau de coordination entre les différents services déconcentrés de l'Etat pour l'émission d'avis techniques notamment dans les projets d'infrastructure nécessitant des compétences pointues et qui ne sont généralement pas disponibles au niveau des communes.

La mission tient à préciser que la représentativité au sein des CLDH des services déconcentrés reste notoirement faible dans certaines provinces visitées dont les communes souffrent d'un déficit cruel en technicien et autres profils spécialisés.

➤ Prise en charge par les partenaires et/ou les départements techniques concernés du fonctionnement des installations pour une durée d'au moins 5 années

Selon les données élaborées par la Coordination Nationale, le niveau atteint fin 2008 par rapport à cet indicateur est de 81% dépassant ainsi la valeur cible prévue à savoir 60%.

Cependant, de l'avis de la mission, cet indicateur ne renseigne pas sur l'effort alloué par les gestionnaires de ces installations par rapport au coût global des projets puisque son mode de calcul consiste à rapporter le nombre de projets d'installation qui font l'objet d'une convention de fonctionnement au nombre total des projets d'installation au milieu rural.

A ce titre, il y a lieu de rappeler que le Manuel de Procédures Fiduciaires de l'INDH comporte un document-type pouvant servir de modèle pour la rédaction des conventions de partenariat. L'article 17 de la convention-type mentionne, par partenaire, le contenu de leur engagement en matière d'exécution, de financement et de responsabilité ainsi que les montants prévisionnels de leurs contributions.

Les visites sur le terrain ont montré que les conventions conclues dans ce sens font apparaître l'engagement des partenaires mais sans y clarifier les rôles, les responsabilités, les fonctions et les coûts prévisionnels de prise en charge sur une durée de cinq ans.

A titre d'exemple, il convient de citer le cas du projet de création d'une maison de citoyen d'une commune urbaine visitée dont le coût s'élève à 5,6 millions de DH pour lequel aucun contrat d'entretien n'a été établi et aucun budget de fonctionnement n'a été prévu dans ce sens.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que les entretiens effectués avec les différents responsables des DAS montrent que l'intervention des services extérieurs dans le suivi des projets reste très variable selon les provinces. Elle est plus liée aux relations humaines que nouent les partenaires avec les responsables des départements techniques plutôt qu'à un cadre institutionnalisé et une procédure formalisée et ce en dépit de la présence des représentants de ces services dans les CPDH et les CLDH.

➤ Intégration du « Business plan » dans les projets AGR

Selon la situation des réalisations fournies par la Coordination Nationale, la valeur exigée fin 2008 (60%) n'a pas été atteinte puisque le niveau réalisé ne dépasse pas 45%.

Les chefs de DAS interviewés disposent tous du manuel de procédures propres aux AGR mais estiment que ce document requiert un effort de mise à jour et de simplification à la lumière des contraintes soulevées par sa mise à l'épreuve sur le terrain.

Par ailleurs, certains responsables des DAS ont affirmé que les AGR butent sur les problèmes de ressources financières pour deux raisons essentielles, à savoir la faible implication des associations de microcrédits en raison des taux d'intérêts jugés élevés, et l'absence des services de proximité notamment dans le milieu rural.

En outre, lesdits responsables estiment que la limitation de la participation des bénéficiaires à l'apport en numéraire constitue une contrainte supplémentaire pour le

développement des projets AGR étant donné que des bénéficiaires ont du mal à satisfaire les 30%.

Par ailleurs, les différents responsables locaux en charge de la mise en œuvre de l'INDH ont affirmé à la mission qu'ils rencontrent des difficultés quant à l'imputation des projets entre les rubriques « AGR » ou autres du fait de l'absence d'une définition claire du concept « AGR » même au niveau du manuel des procédures y afférant dont les modalités de sélection et de financement sont souvent source de complications et de lourdeurs.

Par ailleurs, il convient de signaler que certaines provinces visitées n'ont pas mis en place les commissions des AGR prévues dans le manuel des procédures y afférant.

➤ Elaboration et diffusion du kit « Planification Stratégique Participative » :

Cet objectif, dont la réalisation a été prévue pour fin 2008, n'est pas encore réalisé. Selon les informations recueillies par la mission, le kit relatif à la planification stratégique participative est en cours d'élaboration par la Direction Générale des Collectivités Locales. Il doit comporter notamment un guide de planification, un manuel de procédures et une mallette de formation, documents qui seront destinés aux communes rurales.

Eu égard aux observations relevées sur le terrain, l'assimilation par les communes du concept de planification stratégique et l'appropriation des outils sous-jacents requièrent un renforcement des capacités des comités locaux de développement humain en vue d'une amélioration et d'une consolidation du processus participatif.

➤ Réalisation par les communes rurales de projets relevant de leur domaine de compétence en maîtrise d'ouvrage

D'après les données tirées de la base de données centrale, la valeur atteinte en 2008 (64%) dépasse légèrement celle prévue pour la même année (60%).

D'après les entretiens réalisés par la mission, il s'avère que le processus de maîtrise d'ouvrage évolue à des rythmes très variés d'une province à l'autre. En effet, certaines provinces en font recours systématiquement alors que d'autres privilégient la réalisation des projets par leurs propres services arguant du fait que le faible niveau de capacité technique des communes ne leur permet pas d'assurer de telles tâches.

Par ailleurs, les observations relevées par la mission montrent la nécessité d'une meilleure clarification des rôles des différents acteurs concernés par ce mode de gestion à savoir la province, la commune rurale et le porteur de projet en vue d'une délimitation des responsabilités. Tant il est vrai que le but recherché n'étant pas de verser des fonds aux communes, mais de les accompagner à travers des actions de renforcement de leur capacité de gestion.

Enfin, les résultats des entretiens avec les différents responsables locaux montrent que l'atteinte de cet objectif est tributaire d'une définition claire de ce concept et des efforts en matière de communication et de sensibilisation quant à l'utilité de ce mode de gestion.

➤ Contractualisation entre le maître d'ouvrage et le gestionnaire des installations déléguées après leur achèvement :

D'après les données recueillies auprès de la Coordination Nationale, la valeur atteinte (72%) dépasse celle prévue en 2008 (60%).

Le constat sur le terrain s'avère assez contrasté quand au recours à la contractualisation pour la gestion des installations faisant l'objet de délégation. Dans de nombreux cas, les équipements font plutôt l'objet d'une contractualisation de « fait » sans aucune formalisation entre les parties concernées (communes, associations, secteur privé, entraide nationale, etc.). Celles-ci estiment que leurs engagements réciproques sont inclus dans les conventions de partenariat.

Ces dernières sont rédigées en des termes vagues ne permettant pas de préciser clairement les rôles de chacun des acteurs dans la gestion ultérieure des installations, de délimiter les responsabilités y afférentes et de fixer les modalités de prise en charge des équipements par les différentes parties concernées.

➔ Elaboration et validation d'un programme de formation incluant des plans de formation adaptés aux différents acteurs (personnel communal, élus, EAC/Q et personnel des DAS)

Selon les données communiquées à la mission, cet objectif a été entièrement atteint en 2008. Toutefois, les résultats des entretiens effectués permettent de constater que les agents locaux concernés par l'INDH n'ont pas été consultés dans l'élaboration des programmes de formation.

En effet, les données recueillies ont montré que les formations dispensées n'ont pas toujours tenu compte des besoins réels exprimés par la population cible dont le niveau de satisfaction reste en deçà des attentes.

Ainsi, la mission estime que la performance des actions de formation doit être appréhendée notamment par le niveau de satisfaction des bénéficiaires desdites actions et l'adéquation des formations aux besoins exprimés par ces derniers.

Il convient de signaler que l'évaluation des actions de formation entreprises est réalisée en interne par le pôle « formation et renforcement des capacités » relevant de la CN/INDH.

5.2. Pérennité des projets

La mission a mis l'accent sur la pérennisation des projets réalisés dans le cadre de l'INDH. Le but étant de s'assurer de la viabilité des actions entreprises, l'existence de moyens garantissant le fonctionnement, l'entretien et la continuité d'exploitation des installations réalisées.

Les travaux de la mission se sont appuyés sur les entretiens avec les responsables en charge de la mise en œuvre de l'INDH au niveau local et sur la visite d'un échantillon d'ouvrages et installations achevés ainsi que l'examen des conventions conclues avec les partenaires et gestionnaires de ces installations.

Les investigations des auditeurs ont permis de relever les constats suivants :

- ✘ La viabilité des projets est une préoccupation souvent prise en considération au niveau du montage technico-financier des projets plus particulièrement dans le cadre du programme transversal, puisqu'au moment de la sélection des projets retenus par les CPDH, une fiche portant sur la prise en charge de la composante « entretien futur des installations » est obligatoirement renseignée par les porteurs de projets ;
- ✘ Les conventions conclues avec les partenaires ne sont pas souvent assez précises dans le sens où elles ne prévoient pas certaines dispositions importantes telles que celles relatives à la pérennisation, notamment la matérialité de l'engagement financier des partenaires en matière d'entretien et de maintenance.

De plus, la sécurité et la prise en charge du matériel n'est pas toujours satisfaisante en l'absence notamment d'une comptabilité matière ;

- ✘ Il n'existe pas de démarche uniforme et formalisée pour s'assurer des capacités techniques et financières des porteurs de projets quant à l'exploitation et l'entretien des projets avant leur validation.

Ainsi, certains projets ont connu des difficultés dans leur démarrage suite notamment à la réalisation d'ouvrages non-conformes à la nature des installations envisagées (cas de construction de petites unités de production sans prendre en considération les caractéristiques techniques des machines qui vont y être installées ou l'omission de prévoir une alimentation électrique de secours (groupe électrogène) pour assurer la continuité d'exploitation et éviter la péremption et l'avarie des produits (cas d'une unité de production des fromages par exemple) ;

- ✘ Au niveau de certains projets, la propriété juridique des ouvrages et infrastructures réalisés ainsi que du matériel fourni n'est abordée ni dans les conventions ni dans les textes et les procédures de l'INDH.

La clarification de cet aspect aurait pour avantage l'appropriation des installations par les gestionnaires et de là une garantie de la pérennisation des réalisations.

Enfin, les difficultés recensées par la mission au niveau de la viabilité des projets INDH ont trait essentiellement à la faible capacité des porteurs de projets à assurer un mode de gestion garantissant l'entretien des installations, la sauvegarde du patrimoine et la mobilisation de fonds nécessaires à la continuité d'exploitation.

5.3. Convergence et partenariats

Les aspects de convergence et de partenariats revêtent une importance primordiale dans la mise en œuvre de l'INDH. L'Initiative Nationale ne peut, en aucun cas, se substituer aux programmes sectoriels et aux collectivités locales mais sert plutôt de catalyseur et d'espace de convergence et de mutualisation des efforts pour atteindre les objectifs escomptés.

A ce titre, les notions de convergence et de partenariats sont appréhendées de manières différenciées selon les sites visités.

Ainsi, pour certains, ces notions se réduisent aux aspects financiers sans prendre en considération l'utilité que revêtent l'assistance et l'accompagnement techniques des services compétents dans la réalisation des projets. Pour d'autres, ces notions se heurtent au faible niveau de déconcentration confinant le rôle des responsables des services déconcentrés à des tâches d'exécution.

En outre, les entretiens réalisés avec les différents responsables rencontrés ont permis de constater que :

- ✘ Le plan d'action de convergence n'est pas établi et l'appréhension de la convergence diffère d'une province à une autre. Outre la conclusion de conventions de partenariat, des provinces sollicitent, par écrit, les partenaires potentiels à l'occasion de la programmation d'une action donnant ainsi à la convergence un aspect limité dans le temps (durée d'exécution du projet). Cela se répercute également sur la continuité de l'assistance et de l'accompagnement des partenaires après la réception des ouvrages en vue de garantir leur pérennité ;
- ✘ Dans certains cas, les conventions cadres ne sont pas en général établies avec les services déconcentrés de l'Etat et la convergence avec les autres programmes sectoriels est souvent assurée par l'implication des représentants de ces services dans toutes les étapes de réalisation des projets les concernant. Néanmoins, cette implication n'est pas juridiquement encadrée pour faire ressortir les obligations des uns et des autres ;
- ✘ L'intervention des services extérieurs dans la conception et le suivi des projets est très variable entre provinces et au sein d'une même province ;
- ✘ La synchronisation de la mise en œuvre des projets n'est pas souvent assurée. En témoignent les cas de modules d'accouchement achevés en l'absence de matériels ou de sages femmes et la réalisation de résidences pour filles scolarisées alors que les établissements scolaires y attenants n'est pas encore achevée ou dont la construction n'a même pas démarré ;
- ✘ Les engagements de chaque partenaire ne sont pas, en général, clarifiés au niveau des conventions dans le sens où ces engagements sont cités d'une façon sommaire.

Toutefois, tout en assurant un fort effet levier, l'INDH a fortement contribué à l'émergence d'une nouvelle culture qui permet l'atteinte des objectifs des programmes dans un cadre partenarial ;

- ✘ Les services extérieurs de l'Etat restent largement dépendants du niveau central pour participer activement dans la mise en œuvre de projets communs avec les collectivités territoriales dans le cadre de l'INDH ;
- ✘ L'avènement de l'INDH a été l'occasion de renforcer le partenariat et la coordination entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat. Toutefois, les faiblesses en matière d'encadrement et de capacité de gestion au niveau territorial constituent un frein à l'atteinte des objectifs visés par un tel partenariat ;

- ✘ Les projets relevant de la catégorie « activités génératrices des emplois et des revenus » ne sont pas en général concernés par la convergence dans la mesure où aucune convention de partenariat n'est établie entre les porteurs de projets et les services extérieurs de l'Etat concernés par le domaine d'action du projet.

Par ailleurs, une étude sur la convergence des programmes INDH a été réalisée par l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH). Elle a pour but d'évaluer la pertinence du concept, de la démarche et de l'apport de l'INDH à la mise en convergence des programmes sectoriels au niveau national et territorial. Les sites de Sidi Moumen, Essaouira, Fès et Taounate ont été retenus pour réaliser ce diagnostic. Le rapport élaboré par l'ONDH fait ressortir que la perception de la convergence diffère d'un site à l'autre et que le degré d'implication des services déconcentrés de l'Etat dépend aussi bien de leur niveau d'encadrement que de la capacité de gestion des provinces et des communes cibles.

Une partie de cette étude a été consacrée à la présentation d'indicateurs de suivi & évaluation de la convergence entre les programme INDH et ceux des départements sectoriels. Ces indicateurs ont été définis par l'ONDH selon une répartition en quatre composantes concernées par la convergence, à savoir :

1. La convergence institutionnelle (13 indicateurs)
2. La convergence financière (15 indicateurs)
3. La convergence des objectifs (7 indicateurs)
4. La convergence des processus (6 indicateurs)

L'examen de ces indicateurs appelle les remarques suivantes :

- ✘ Le nombre de ces indicateurs s'avère assez élevé ; ce qui n'est pas de nature à faciliter leur mesure et d'assurer un suivi adéquat. D'autant plus que certains indicateurs n'ont pas un lien direct avec la convergence. Nous citons, à ce titre, les exemples suivants :
 - Taux de réalisation des budgets INDH ;
 - Taux d'exécution des budgets par projet, par programme et par type d'activité ;
 - Coût moyen d'un projet INDH ;
 - Coût moyen d'un projet INDH par programme ;
 - Coût moyen d'un projet INDH par activité ;
 - Taux de projets donnant lieu à des rapports d'activité.
- ✘ Des indicateurs se limitent à la mesure du nombre d'actions entreprises en commun (en termes de conventions conclues) dans le cadre de l'INDH alors que le but recherché est le taux de concrétisation de ces actions et d'atteinte des objectifs de ces partenariats. En effet, faut-il le rappeler que la convergence n'est qu'un moyen de mise en œuvre de l'INDH.

6. RECOMMANDATIONS

A la lumière des observations soulevées par la mission et détaillées tout au long de ce rapport, et dans l'optique d'une consolidation des acquis en matière de la démarche de performance engagée dans le cadre de l'INDH, certaines mesures sont fortement recommandées.

➤ **En matière de structuration des programmes**

- Procéder à la globalisation des crédits aux fins de laisser aux sous-ordonnateurs la possibilité de diriger les moyens financiers vers le financement des programmes qui répondent spécifiquement aux besoins réels des populations cibles.
- Instaurer une véritable démarche de performance par la mise en place de contrats-programme avec les différents échelons territoriaux, assortis d'objectifs opérationnels.
- Accompagner les EAC/EAQ afin qu'elles puissent assumer pleinement leurs missions.

➤ **En matière de sélection des objectifs et leur déclinaison**

- Accentuer les actions de communication autour des objectifs stratégiques en faveur des différents intervenants en prévoyant un document unique explicitant l'ensemble des objectifs de l'INDH.
- Décliner les objectifs globaux en objectifs spécifiques en concertation avec les différents intervenants.

➤ **En matière de définition des indicateurs de performance**

- Impliquer les entités déconcentrées en charge de la mise en œuvre des programmes INDH dans l'élaboration des indicateurs et des valeurs cibles, afin de garantir leur adhésion à la construction du dispositif de performance ;
- Réviser certains indicateurs pour en préciser la définition, le mode de calcul et le champ d'application;
- Intégrer, en amont, le cadre logique des projets financés dans le cadre de l'INDH incluant notamment les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de performance etc. ;

➤ **En matière de dispositif de contrôle interne**

- Renforcer le dispositif de contrôle interne du système d'information au niveau territorial par l'instauration de paliers de validation et assurer une meilleure traçabilité des opérations.

➤ **En matière de réalisation et de viabilité des projets**

- ❑ Revoir le manuel des procédures relatives aux projets « AGR » notamment en ce qui concerne les modalités de sélection et de financement de ces projets ;
- ❑ Instaurer une démarche commune et formalisée pour s'assurer des capacités techniques et financières des porteurs de projets en vue de garantir l'exploitation et l'entretien des réalisations avant la validation des projets y afférents ;
- ❑ Clarifier les rôles, les responsabilités et la prise en charge du fonctionnement des réalisations par les différents signataires des conventions de partenariat dans le cadre de l'INDH ;
- ❑ Intégrer, dans les conventions et dans les manuels des procédures de l'INDH, des clauses définissant l'entité et les modalités d'affectation des équipements, des installations et des constructions réalisés ainsi que des terrains sur lesquels ils y sont édifiés .

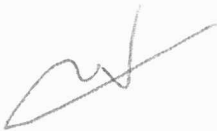
Fait à Rabat, le

10 DEC 2009

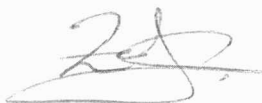
Par les auditeurs

Inspection Générale des Finances

AZIZ ALOUANE

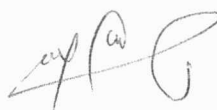


Moustapha ZAFFOU



Inspection Générale de l'Administration Territoriale

Ahmed KIAL



Rachid OUFROUKHI

