

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

ROYAUME DU MAROC



MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES
FINANCES
INSPECTION GENERALE DES FINANCES

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
Initiative Nationale pour le Développement Humain

RAPPORT DE SYNTHESE

AUDIT DES OPERATIONS REALISEES
DANS LE CADRE DE L'INDH

EXERCICE 2010

Elaboré par le Groupe de Travail
IGAT/IGF
Juin 2010



*Sa Majesté le Roi Mohammed VI
que Dieu l'Assiste*

**Extrait du Message de SM le Roi Mohammed VI
que Dieu L'Assiste et Le Glorifie
Adressé aux participants à l'occasion du Forum du Développement Humain
organisé le 1^{er} et 2^{ème} Novembre 2010**

«

Cette initiative qui puise ses racines dans la culture marocaine et repose sur les valeurs d'entraide et de solidarité que les marocains ont en partage, se décline en objectifs et en programmes qui profitent à de larges pans de la société marocaine, en particulier les couches défavorisées ou à revenus limités.

C'est une expérience marocaine, faite par les Marocains, et pour les Marocains.

....

Cette expérience pionnière a permis le lancement de plus de 22.000 projets de développement au profit de 5 millions de bénéficiaires, pour une enveloppe budgétaire dépassant les 10 milliards de dirhams, ainsi que la création de plus de 3400 Activités Génératrices de Revenus, générant 40.000 emplois et, partant, l'insertion effective dans le circuit économique des personnes démunies.

De même, cette Initiative a contribué fondamentalement à dynamiser le tissu associatif local dont plus de 5000 associations accompagnent ces projets de développement.

En dépit de ces avancées incontestables, Nous sommes conscients que cette expérience a montré certaines limites qui sont naturellement inhérentes à tout projet novateur d'une telle envergure. D'où Notre volonté d'en assurer le suivi sur le terrain, ainsi que l'évaluation continue, à diverses étapes, en vue d'en améliorer les programmes, de favoriser l'intégration de ses projets et d'éliminer les écueils.

..... »

Avertissement

Le présent document a été élaboré au vu des 83 rapports d'audit tels qu'élaborés par les auditeurs de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF).

En conséquence, le contenu de ce rapport n'engage que la responsabilité des auditeurs.

TABLE DE MATIERES

PREAMBULE.....	6
1. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS.....	12
1.1 Mise en place et programmation des crédits	12
1.2 Taux d'engagement et d'émission.....	13
1.3 Situation des CAS-ILDH	14
1.4 Fiabilité des états financiers.....	14
1.5 Opinions des auditeurs	15
2. CONTROLE DE L'ELIGIBILITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS INDH.....	16
2.1. Eligibilité des projets	16
2.2. Régularité des opérations	16
2.2.1. Opérations réalisées par voie de marchés	16
2.2.2. Opérations réalisées par voie de bon de commandes	17
2.2.3. Opérations réalisées par voie de convention	17
2.2.4. Opérations par voie de régie	18
2.2.5. Opérations réalisées par voie de contrats.....	18
2.3. Examen de la matérialité des dépenses.....	18
3. APPRECIATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE INTERNE.....	20
3.1. Environnement de Contrôle	20
3.2. Evaluation des Risques	22
3.3. Activités de Contrôle	22
3.4. Information et Communication.....	23
3.5. Pilotage.....	24
3.6. Appréciation du dispositif de contrôle interne au niveau des nouvelles provinces.....	25
4. RECOMMANDATIONS.....	27
4.1. Conception des programmes et sélection des projets	27
4.2. Programmation des crédits et exécution des dépenses.....	27
4.3. Réalisation des projets	28
4.4. Suivi, Reporting et Evaluation	29
4.5. Exploitation et pérennité des projets	29
4.6. Information et communication	29
4.7. Pilotage.....	30

PREAMBULE

La première phase de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) durant la période 2006-2010 a été couronnée incontestablement par des avancées considérables. En dépit de ces progrès, cette première expérience, pionnière en matière d'ingénierie sociale, a montré certains points d'amélioration qui sont naturellement inhérents au caractère novateur de ce projet de grande envergure. D'où la volonté de Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu l'Assiste à reconduire l'INDH dans une deuxième phase 2011-2015 en vue d'en améliorer les programmes, de favoriser l'intégration des projets à fort impact et d'en éliminer les écueils qui empêchent leur succès.

Les grandes lignes de cette deuxième phase de l'INDH s'articulent autour de trois principes fondamentaux, à savoir :

- le renforcement de l'ancrage de la philosophie de l'INDH ;
- le maintien des quatre programmes de la phase 2006-2010 ;
- l'adoption d'un ambitieux programme dédié à la mise à niveau territoriale au profit des populations des zones fortement enclavées.

Ainsi, cette deuxième phase vise d'une part, l'élargissement de son champ d'action à **701** communes rurales ayant des seuils de pauvreté de 14% au lieu de 30% et l'extension du ciblage à **530** quartiers urbains défavorisés, relevant des villes et des centres urbains dont la population dépasse 20.000 habitants au lieu de 100.000 habitants et d'autre part le lancement d'un programme de mise à niveau territoriale au profit de **22** provinces enclavées.

La présente mission d'audit relative à l'exercice 2010, s'inscrit dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 13 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 (CAS) intitulé «Fonds de soutien à l'initiative nationale pour le développement humain». Aussi est-il important de souligner que les deux inspections générales relevant du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de l'Intérieur ont mené des audits conjoints des opérations réalisées dans le cadre de ce compte durant les six années de déploiement de l'INDH, il s'agit en l'occurrence des exercices 2005 à 2010.

Ainsi, et à la lumière des différents travaux d'audit réalisés par les équipes conjointes IGF/IGAT durant la période 2005-2010, il est permis de constater ***un relâchement de la vigilance des organes de gouvernance en termes de respect des critères d'éligibilité.*** En témoigne l'accroissement relatif du nombre de certifications avec réserves, enregistré particulièrement ces deux dernières années. ***Il s'impose donc un besoin pressant d'accompagnement et de renforcement des capacités de la part des chargés du pilotage de ce programme en vue de maintenir le dispositif organisationnel mis en place à un niveau de performance adéquat, voire l'améliorer pour entre autres, garantir l'efficacité et la pérennité des actions engagées dans le cadre de l'INDH.***

En effet, comme il ressort du tableau ci-dessous, l'évolution en termes de réserves formulées par les auditeurs sur la régularité, la sincérité et la fiabilité des quatre vingt trois (83) CAS-INDH s'est vue encore régressée cette année puisque le nombre des certifications avec réserves est passé de six (6) en 2009 à neuf (9) en 2010.

Année	Nombre de sous ordonnateurs	Certification sans réserve	Certification avec réserve	Opinion Défavorable	Refus de certification
2005	69	54	15	0	0
2006	70	56	14	0	0
2007	70	67	3	0	0
2008	70	67	3	0	0
2009	70	64	6	0	0
2010	83	74	8	1	0

Force est de constater que durant les cinq premiers exercices de l'INDH (2005-2009), aucune opinion défavorable n'a été prononcée et que pour la première fois en 2010, les auditeurs ont exprimé une opinion défavorable pour le cas d'une préfecture en raison de l'importance significative des problèmes relevés ayant trait, en plus du non respect de l'éligibilité, au conflit d'intérêt manifeste d'un membre du Comité Provincial de Développement Humain (CPDH) qui est concomitamment président du Comité Local de Développement Humain (CLDH) et de l'association bénéficiaire.

La présente synthèse se propose de rendre compte des principales conclusions dégagées par les auditeurs, tant à travers l'examen des états financiers, l'appréciation de l'éligibilité et de la régularité des opérations et l'évaluation des réalisations, qu'à travers l'appréciation du dispositif du contrôle interne. Cette synthèse mettra également l'accent sur les principales recommandations qui se dégagent des travaux de l'exercice sous revue.

INTRODUCTION

Au titre de l'exercice 2010, le volume global des crédits nouvellement délégués au profit des sous ordonnateurs territoriaux en vue de mettre en œuvre leurs projets, a atteint **2.057.781.703,77 DH**, réparti comme suit :

✦	Crédits de paiement nouvellement délégués en 2010 (CP 2010)	: 2.057.781.703,77 DH
✦	Crédits d'engagement par anticipation sur 2011 (CE 2011)	: 0,00 DH

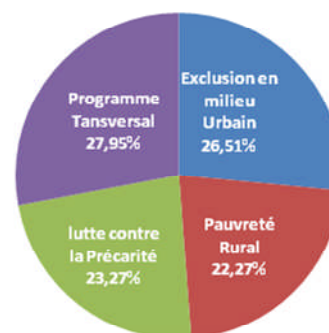
La mise en place des crédits cités ci-dessus (**CP 2010 et CE 2011**) est conforme à la programmation budgétaire établie initialement au début de la mise en œuvre de l'INDH en 2005.

Par ailleurs, les crédits reportés des exercices antérieurs, reconduits cette année auprès des sous ordonnateurs ont atteint le total de **1.469.231.533,98 DH**.

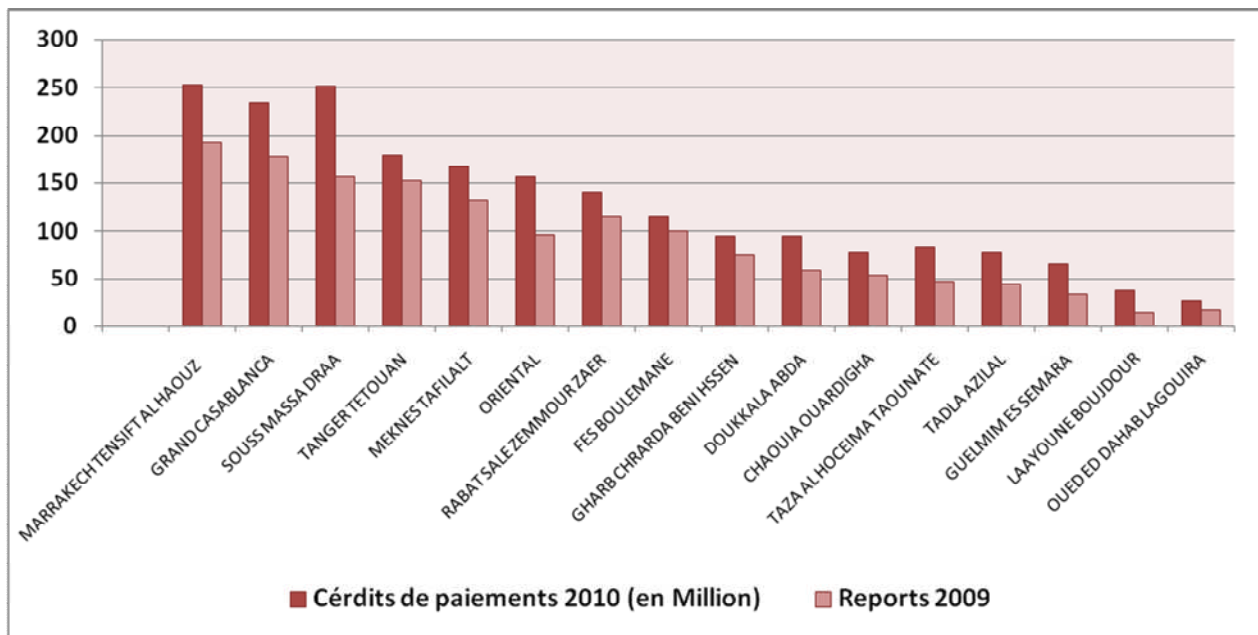
La répartition des crédits susmentionnés (crédits neufs et reports) par les différents programmes se présente comme suit :

✦	Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural	: 785.604.302,33 DH
✦	Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain	: 935.126.968,66 DH
✦	Programme de lutte contre la précarité	: 820.626.932,28 DH
✦	Programme transversal	: 985.655.034,48 DH

Cette répartition inter-programme, telle que reprise par le tableau ci-haut, est relativement assez équilibrée. Elle reste également quasi conforme aux prévisions qui se situent d'ailleurs à quote-part égale de 25 % par programme. La ventilation des parts varie cette année effectivement entre **22 %** et **28 %** respectivement pour le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural et le programme transversal.



Par ailleurs, l'analyse de la répartition **des crédits délégués par région (crédits de report 2009 (RP2009) et crédits neufs de paiement au titre de l'année 2010 (CP2010))** montre qu'elle s'inscrit dans la même tendance que l'année dernière et que cinq régions ont bénéficié de près de **54 %** des crédits délégués. En effet, la Région de Marrakech Tensift Al Haouz se situe au premier rang avec **445,57 Million de DH (MDH)**, suivie par celles du Grand Casablanca, Souss-Massa-Draa, Tanger-Tétouan et Meknès-Tafilalet, avec respectivement **412,07 MDH, 410,19 MDH, 332,39 MDH et 299,70 MDH**.



Source : Consolidation des crédits délégués établie à partir des annexes 1 des états financiers élaborés sous la responsabilité des sous ordonnateurs

Cette représentation graphique, reflétant l'importance des volumes des reports au niveau de toutes les régions du Royaume, présente une dispersion assez variée d'une région à l'autre. En effet, ces reports représentent à l'échelon national **42 %** des crédits délégués (**RP2009 + CP2010**) au titre de l'année 2010 et varient de **28 %** au niveau de la Région de Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra à **47 %** au niveau de la Région de Fès-Boulemane. Dans le même sillage, cette dispersion à l'échelon provincial passe de **14 %** dans la province d'Al Hoceima à **64 %** dans la préfecture de Casablanca. Il s'avère néanmoins que la gestion des reports, de manière globale, durant cette année est légèrement mieux maîtrisée que les années antérieures, puisque la moyenne nationale a évolué positivement de **61 %** en 2009 à **42 %** en 2010.

De même, le taux national des reports rapportés uniquement aux crédits de paiements nouvellement délégués au titre de l'exercice 2010 a atteint le seuil de **71 %**, qui est en deçà de celui de l'année dernière (**89 %**). L'évolution de ce taux présente une distribution assez large allant à l'échelon régional de **37 %** à **87 %** et au niveau provincial de **16 %** à **175 %**. Il y a lieu de préciser que contrairement à l'année dernière aucune région n'a présenté des taux de reports dépassant les **100 %** (c'est à dire que les reports sont supérieurs aux crédits de paiement nouvellement délégués). Néanmoins, quinze (**15**) provinces cette année ont affiché la contre performance précitée au lieu et à la place des **21** provinces l'année dernière. Ce constat conforte et corrobore d'emblée l'idée avancée d'une légère amélioration en matière de maîtrise des reports de la part des sous ordonnateurs.

Concernant la répartition des reports par programme, il est important de signaler qu'à l'image de l'année 2009, c'est le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain qui affiche le taux le plus élevé avec une enveloppe de **420,6 MDH**.

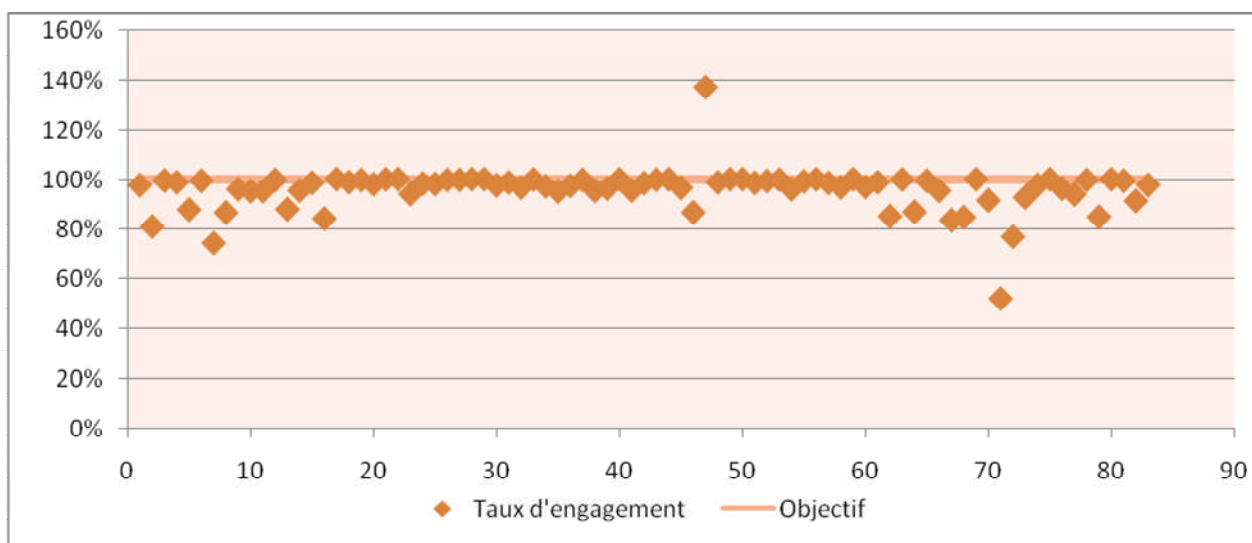
Aussi, l'importance des reports peut-elle s'expliquer globalement par le retard accusé dans le processus de gestion des projets, cumulé au long des différentes phases de planification, de programmation et de mise en œuvre des projets. Ce qui dénote une maîtrise, quoique légèrement améliorée cette année, qui mérite d'être perfectionnée au niveau du cycle de management des projets.

Par ailleurs, s'agissant des indicateurs d'activités, le total des crédits engagés en 2010 a atteint **3.372.262.914,21 DH**, soit un taux d'engagement global de **96 %** par rapport au total des crédits disponibles (RP2009 + CP2010). Ce dernier, étant supérieur de **6 points** à celui de l'année dernière, demeure toutefois inférieur au seuil fixé par le pilotage (100 % pour l'année 2010).

Quant aux crédits émis, ils ont atteint un total de **2.108.842.608,56 DH**, soit un taux d'émission global de **60 %** ce qui correspond au seuil arrêté par le comité de pilotage de l'INDH au titre de l'année 2010.

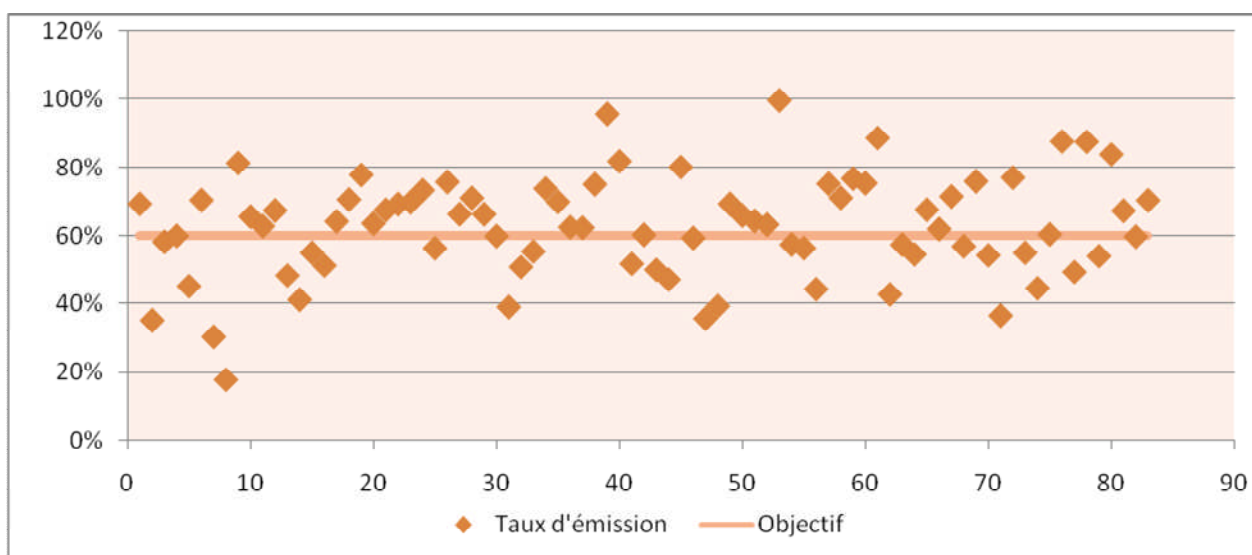
La ventilation de ces taux d'engagement et d'émission par province peut être schématisée, à travers les deux graphiques ci-dessous :

Répartition des taux d'engagement par province et préfecture



Source : Consolidation des crédits délégués établie à partir des annexes 1 des états financiers élaborés sous la responsabilité des sous ordonnateurs

Répartition des taux d'émission par province et préfecture



Source : Consolidation des crédits délégués établie à partir des annexes 1 des états financiers élaborés sous la responsabilité des sous ordonnateurs

Il ressort de la lecture de ces deux graphiques que les objectifs fixés par le pilotage en termes d'engagement et d'émission, ont été respectivement atteint par une proportion de **30 %** (soit 25 sous ordonnateurs) et de **61 %** (soit 51 sous ordonnateurs) des provinces et des préfectures. Ainsi

est-il important de souligner que le nombre de sous ordonnateurs qui ont atteint les résultats attendus en termes d'émission est extrêmement plus important que ceux les ayant obtenus en termes d'engagement.

Le présent rapport se propose donc de restituer la synthèse des missions d'audit des opérations réalisées dans le cadre du programme INDH au titre de l'année 2010, menés conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale et l'Inspection Générale des Finances. Cette synthèse, a porté principalement sur l'examen de la fiabilité et de la sincérité des états financiers, sur l'éligibilité, la régularité et la matérialité des dépenses réalisées ainsi que sur l'appréciation du dispositif de contrôle interne.

1. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS

L'examen des états financiers, élaborés sous la responsabilité des sous ordonnateurs et de leurs comptables assignataires, porte sur la vérification de leur sincérité, de leur conformité et sur la fidélité de l'image qu'ils reflètent des opérations réalisées au titre de l'exercice 2010.

Sur la base des diligences effectuées durant la phase terrain, les auditeurs émettent leurs opinions sur les états susvisés en se conformant aux prescriptions prévues par les termes de référence des missions d'audit conjoint élaborés, en 2005, par le Groupe de Travail composé des inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et actualisés en février 2010.

1.1 Mise en place et programmation des crédits

Au titre de l'année 2010, il faut souligner que la totalité des crédits neufs a été déléguée aux sous ordonnateurs avant la fin du premier trimestre.

Néanmoins, la mise en place des crédits a été marquée par un léger retard dans la délégation des crédits. En effet, malgré que les premières délégations de crédits soient établies en date du 22 janvier 2010, la notification de ces crédits aux sous ordonnateurs n'est intervenue qu'à partir du mois de mars 2010. De plus, les proportions de ces premières délégations varient de 25 à 39 % des crédits alloués. Ceci a induit un retard dans la programmation des crédits comme le prouve la tenue tardive des premières réunions des organes de gouvernance (CLDH, CPDH et CRDH).

Quant aux crédits reportés de l'exercice 2009, leurs délégations ont accusé un retard considérable. En effet, ces délégations, établies vers le mois de février, n'ont été notifiées aux différentes préfectures et provinces que vers la fin du mois de mai 2010.

En ce qui concerne la répartition des crédits délégués par rubrique, à l'intérieur des programmes concernés, les missions ont conclu que les sous ordonnateurs ont effectué cette opération au fur et à mesure de la réception des délégations de crédits. Le délai moyen entre la délégation des crédits et leur répartition avoisine les 34 jours, ce qui reste relativement important au regard de son impact sur la programmation et la mise en œuvre des projets INDH.

Par ailleurs, la mise en place des crédits INDH au titre de l'année 2010 a été caractérisée par la délégation de crédits pour la première fois aux 13 nouvelles provinces créées suite à la récente reconfiguration du découpage administratif du Royaume. Cette opération a été marquée par un transfert de crédits délégués des provinces mères aux nouvelles provinces, en plus d'un crédit additionnel de 5 MDH au titre du programme transversal. La délégation de ces crédits, opérée au début de mois de Juin 2010, est effectuée après la nomination des gouverneurs desdites provinces intervenue en mois de Mars 2010.

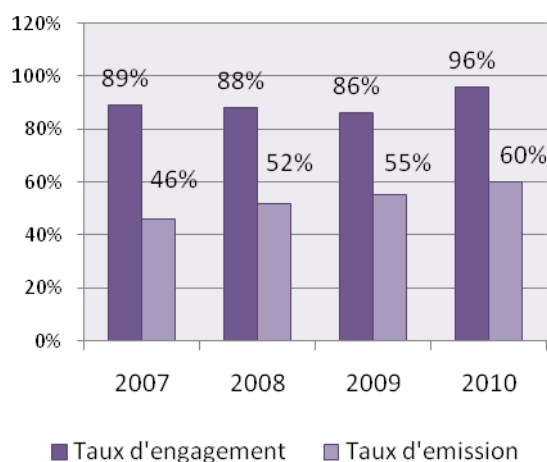
D'un autre côté, il convient de signaler qu'à l'instar des exercices précédents, les sous ordonnateurs continuent à privilégier la programmation des projets d'infrastructures au détriment des Activités Génératrices de Revenus (AGR). En effet, l'analyse des répartitions des crédits montrent que les trois rubriques relatives au soutien à l'accès aux équipements et services de base des programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural et de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain et à la construction et équipement des centres d'accueil du programme de lutte contre la précarité, s'accaparent à elles seules de près de 55 % des crédits engagés durant l'exercice 2010.

Ce déséquilibre dans la répartition des crédits entre les différentes actions des programmes INDH est souvent expliqué par le déficit notoire en matière d'infrastructures de base au niveau des

communes et quartiers cibles, mais aussi par la faible capacité de gestion des porteurs de projets en matière d'AGR.

1.2 Taux d'engagement et d'émission

Tel qu'il ressort des rapports élaborés, les indicateurs d'activités portant sur l'exécution financière du CAS-INDH, ne cessent de s'améliorer durant la période 2007-2010. Ce trend positif s'explique par le renforcement de plus en plus croissant des capacités de gestion des provinces et préfectures, qui disposent désormais de l'expertise technico-financière nécessaire. Ainsi, comme le montre le graphique, le taux d'engagement est passé de 89% en 2007 pour atteindre 96% en 2010. De même, le taux d'émission au titre de l'année 2010 a enregistré une nette évolution durant la période 2007-2010 (60% en 2010 contre 46% en 2007).



Ceci dit, à l'échelle nationale, le taux d'engagement des crédits est relativement inférieur à l'objectif fixé de **100 %**. Le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural a enregistré le taux le plus élevé en termes d'engagement, se situant autour de **98 %**. Quant aux taux enregistrés au niveau des autres programmes, ils se situent entre **94 %** et **95 %**.

Dix (**10**) régions ont dépassé la moyenne nationale en matière d'engagement dont une seule région a pu atteindre l'objectif qui lui a été assigné. En effet, la Région de Taza Al Hoceima Taounate a réalisé le plus fort taux avec **99,77 %**, suivie par les Régions de Marrakech Tensift Al Haouz, de Gharb Charda Beni Hssen et de Fès Boulemane avec des taux respectifs de **99,15 %**, **99,08 %** et **98,62 %**.

Dans le même sens, l'analyse à l'échelon provincial révèle que cinquante-sept (**57**) provinces ou préfectures ont dépassé la moyenne nationale en termes d'engagement, dont vingt cinq (**25**) ont quasiment atteint l'objectif de **100 %**. Sept (7) provinces viennent en tête du classement et atteignent les **100 %**. Il s'agit, des provinces de M'Diq-Fnideq, El Haouz, Guercif, Benslimane, Chichaoua, Sidi Slimane, Tarfaya, Tiznit et Agadir Ida-Outanane.

Néanmoins, les faibles taux d'engagement enregistrés par certaines provinces et préfectures s'expliquent en grande partie par deux lacunes majeures :

- ✘ retard dans le cycle de sélection, de programmation et de validation des projets par les organes de gouvernance ;
- ✘ retard dans le processus de préparation des CPS et du lancement des appels d'offres pour l'exécution des projets.

Ainsi, le vœu récurrent de l'année antérieure devient plus urgent cette année et qui consiste à dire que l'approche programmatique de projets doit impérativement accompagner la visibilité budgétaire figée en vue d'atteindre de meilleurs résultats en termes d'efficacité. Ceci aurait été possible si la programmation se faisait de manière triennale glissante, sur la base de diagnostics participatifs actualisés de façon annuelle et concertés avec les acteurs locaux.

Quant à l'ordonnancement des crédits, le taux national d'émission continue sa tendance progressivement positive, en passant de **46 %** en 2007, **52 %** en 2008, **54,9 %** en 2009 pour franchir le cap de **60%** en 2010. Ce taux national correspond à la valeur fixée par le pilotage.

Huit (**08**) régions ont atteint l'objectif fixé en termes d'émission, dont la Région de Oued Ed-Dahab-Lagouira qui s'est hissée au premier rang avec **79 %**. Au niveau provincial et préfectoral, **61%** des sous ordonnateurs ont atteint l'objectif qui leur est assigné, soit **51** provinces ou préfectures.

La province de Rhamna vient en tête avec un taux d'émission de **100 %**.

1.3 Situation des CAS-ILDH

A l'instar des exercices précédents, Il y a lieu de préciser à ce niveau que les missions d'audit ont soulevé certains constats récurrents, dont les plus saillants sont ainsi résumés:

- ✘ la gestion du processus de mise en œuvre des programmes INDH reste amplement assurée par les sous-ordonnateurs au niveau provincial. En effet, les missions ont souligné le faible recours à l'utilisation des CAS-ILDH ;
- ✘ les taux d'engagement et d'émission réalisés sont largement inférieurs à ceux observés au niveau provincial et préfectoral ;
- ✘ la faible coordination entre les services provinciaux et les services des communes dans le cadre d'exécution des projets INDH. Ceci touche particulièrement le volet de suivi des projets;
- ✘ les états financiers qui retracent la situation des CAS-ILDH sont entachés d'erreurs qui remettent en cause, parfois, leur fiabilité.

Cette situation est en grande partie imputée à l'insuffisance des capacités de gestion technique et administrative dont disposent les communes et qui entrave considérablement la mise en œuvre des projets inclus dans le cadre des différents programmes avec l'efficacité et la célérité souhaitées. Un autre facteur d'ordre procédural vient aggraver cette situation. Il s'agit de la lenteur de la procédure d'octroi d'autorisation spéciale par les services centraux du Ministère en vue de disposer des financements accordés dans le cadre des CAS ILDH.

1.4 Fiabilité des états financiers

Il se dégage de l'exploitation des rapports d'audit qu'à l'exclusion des cas des opinions avec réserve et d'un avis défavorable, les différentes missions sont unanimes sur la fiabilité et l'exactitude des informations comptables fournies par les différents sous ordonnateurs. En effet, le rapprochement entre les états financiers du CAS INDH et leurs pièces justificatives de dépenses d'une part et aux enregistrements comptables d'autre part, a permis de s'assurer de l'exactitude et de la sincérité des informations contenues dans lesdits états financiers.

Cependant, certaines défaillances ont été enregistrées dans la tenue des livres de comptabilité administrative par les sous ordonnateurs. Il s'agit en particulier du défaut d'inscription des numérotations et des paraphe des pages desdits livres et de l'absence de l'exhaustivité des écritures comptables et parfois de leur régularité.

Cette situation est d'autant plus marquée au niveau des nouvelles provinces dont les services chargés de la gestion comptable sont récemment mis en place et manquent d'expérience dans le domaine de la gestion comptable et financière de l'INDH.

Par ailleurs, les auditeurs ont observé qu'avec la généralisation de l'utilisation du système GID plusieurs sous ordonnateurs ont abandonné les registres comptables durant l'exercice 2010,

d'autres ont utilisé des fichiers électroniques (Excel) pour la saisie des opérations comptables et l'édition de leurs livres comptables. Lesquelles pratiques sont en contradiction avec les dispositions des articles 108, 109 et 110 du décret royal n° 330.66 du 21 avril 1967 portant règlement général de la comptabilité publique.

Concernant l'élaboration des états financiers, les missions ont noté avec satisfaction que la qualité de ces états s'est nettement améliorée par rapport aux exercices précédents, malgré l'existence de quelques cas où ils ne sont pas datés, ne respectent pas les modèles prescrits ou ne présentent pas la totalité des informations requises.

1.5 Opinions des auditeurs

Les quatre vingt trois (83) missions d'audit de l'exercice 2010 ont abouti à :

- **74** certifications sans réserve ;
- **08** certifications avec réserve (Nador, Taourirt, Al Hoceima, Meknès, Ifrane, Préfecture de Casablanca, Mohammadia et Tanger-Assilah) ;
- **01** opinion défavorable (Préfecture d'arrondissements Sidi Bernoussi).

Ces réserves émises sont motivées par les considérations suivantes :

- ✘ financement de projets non éligibles ;
- ✘ absence de justification de certaines dépenses particulièrement engagées par voie de conventions ;
- ✘ conflit d'intérêt de certains membres du CPDH.

Ainsi, la tendance baissière du nombre des certifications avec réserve est globalement maintenue, passant de 15 et 14 opinions avec réserve respectivement enregistrées en 2005 et 2006 vers 3 opinions avec réserves en 2007 et 2008; les deux dernières années 2009 et 2010 ont connu une légère hausse des réserves, due principalement à un repli de vigilance de certains sous ordonnateurs notamment quant au respect des critères de l'éligibilité des projets et aux situations de conflit d'intérêt.

L'analyse des réserves formulées par les auditeurs durant la période 2005-2010 montre que sur les trente quatre (**34**) provinces ou préfectures concernées, treize (**13**) ont fait l'objet au moins, à deux reprises, d'une certification avec réserve.

Force est de constater que cinq (**5**) provinces ou préfectures ont eu pour la première fois en cette année d'aboutissement de la première phase une certification avec réserve, ce qui lance encore un défi au comité de pilotage de fournir davantage efforts **d'encadrement et d'accompagnement** pour la mise en place des organes de gouvernance de façon effective et surtout structurelle en vue de préfigurer une administration autonome et performante.

2. CONTROLE DE L'ELIGIBILITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS INDH

2.1. Eligibilité des projets

L'examen des actions programmées au titre de l'exercice 2010 a révélé qu'elles respectent en général les critères d'éligibilité tels qu'ils sont définis par les guides et manuels de procédures applicables à l'INDH.

Toutefois, et malgré les efforts fournis par les organes de gouvernance en matière de choix des projets susceptibles de bénéficier du financement de l'INDH, des cas d'inéligibilité, persistent encore. Les dépenses non éligibles, soulevées par les missions d'audit, concernent particulièrement :

- ✘ le financement des projets relevant des compétences propres des communes ou des départements ministériels ;
- ✘ le financement des projets dans le cadre du programme transversal en dépassement du seuil fixé pour la contribution de l'INDH ou situés dans des communes ou quartiers cibles ;
- ✘ le financement des projets situés dans des communes ou quartiers non ciblés par les programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural ou l'exclusion en milieu urbain ;
- ✘ le financement de certains projets non validés par les organes de gouvernance.

2.2. Régularité des opérations

A ce stade, les missions d'audit s'accordent à dire que la réglementation applicable à l'INDH est généralement respectée aussi bien par les services des sous ordonnateurs des CAS INDH que ceux des CAS ILDH. Toutefois, des insuffisances, similaires en grande partie à celles relevées lors des audits antérieurs, continuent d'entacher le processus d'exécution des dépenses.

2.2.1. Opérations réalisées par voie de marchés :

L'examen des opérations réalisées par voie de marchés a permis de relever les observations suivantes :

■ Phase préparation des marchés

- ✘ persistance des insuffisances liées à l'élaboration des CPS, des règlements de consultation et aux études techniques ;
- ✘ retard dans le lancement de certains marchés ;
- ✘ lancement de certains projets sans l'apurement de l'assiette foncière et l'obtention des autorisations nécessaires.

■ Passation des marchés

- ✘ non respect de certaines dispositions du décret 2-06-388 du 5 février 2007 fixant les conditions et formes de passation des marchés de l'Etat et du manuel fiduciaire ;
- ✘ atteinte dans certains cas au libre jeu de la concurrence ;
- ✘ élimination non motivée et injustifiée de certains concurrents ;
- ✘ recours récurrent pour un certain nombre de commandes au même prestataire.

■ Exécution des marchés

- ✘ non respect du délai de notification de l'approbation de certains marchés ;
- ✘ retard dans l'ordonnancement des dépenses;

- ✘ non engagement des sommes à valoir pour la révision des prix et les intérêts moratoires ;
- ✘ commencement des travaux avant l'approbation du marché;
- ✘ non respect des prescriptions techniques des CPS;
- ✘ réalisation de travaux supplémentaires ou recours au changement des prescriptions techniques des travaux sans l'engagement d'avenant ;
- ✘ discordance entre les attachements et les décomptes ;
- ✘ recours à des ordres de service de complaisance à l'effet de soustraire les entreprises des pénalités de retard ;
- ✘ retard dans l'exécution de certains marchés.

2.2.2. Opérations réalisées par voie de bons de commande

L'examen des opérations réalisées par voie de bons de commande a permis de dégager les constatations suivantes :

- ✘ les descriptifs des prestations et les conditions contractuelles ne sont pas suffisamment détaillés ;
- ✘ l'existence de cas de fausses imputations budgétaires ;
- ✘ le recours aux devis contradictoires de complaisance ;
- ✘ le retard dans l'engagement des bons de commandes et dans le paiement des prestataires ;
- ✘ la passation de certains BC portant pour la réalisation de travaux et ce contrairement aux dispositions de l'arrêté d'application de l'article 76 du décret du 5 février 2007 ;
- ✘ le paiement avant service fait ;
- ✘ le fractionnement des dépenses ;
- ✘ le recours aux bons de commandes de régularisation ;
- ✘ l'absence de pièces justifiant la réalisation des prestations (bon de livraison; PV de réception, liste des bénéficiaires, etc.) ;
- ✘ la non tenue de la comptabilité matière ;
- ✘ le retard dans l'exécution de certains bons de commandes.

2.2.3. Opérations réalisées par voie de convention

Les audits réalisés ont permis de constater la persistance de certaines imperfections qui continuent d'entacher la gestion des dépenses par voie de conventions. Ces insuffisances relevées au niveau des différentes phases d'exécution des conventions peuvent être résumées ainsi :

▪ Modalités de contractualisation

- ✘ faible implication du tissu associatif dans la mise en œuvre de l'INDH ;
- ✘ insuffisances dans la rédaction de certaines conventions ;
- ✘ caractère sommaire de certaines études ;
- ✘ conclusion des conventions dans le cadre du programme transversal sans qu'ils soient validées par le CPDH ou en dehors du processus d'appel à projet ;
- ✘ validation de projets par le CPDH sans qu'ils soient proposés par les CLDH ;
- ✘ dépassement du seuil de la contribution de l'INDH pour le financement des projets du programme transversal ;
- ✘ insuffisances au niveau de la tenue de la comptabilité par les porteurs de projets ;
- ✘ financement par l'INDH de la totalité du coût de certains projets ;
- ✘ prééminence des grands projets de construction au détriment des Activités Génératrices de revenus
- ✘ Existence des situations de conflit d'intérêt

▪ **Transfert de fonds**

- ✘ retard en matière de contractualisation, d'approbation et d'engagement des conventions ;
- ✘ retard dans le versement des premières tranches de la contribution INDH ;
- ✘ déblocage de la totalité de la contribution INDH avant le versement de la part des partenaires et sans respect de versements par tranches ;
- ✘ existence de cas de fausses imputations budgétaires ;
- ✘ non tenue d'une comptabilité propre aux projets INDH.

▪ **Exécution des engagements**

- ✘ versement des fonds dans le compte courant des associations au lieu d'un compte spécialement dédié au projet ;
- ✘ non respect par certaines associations de leurs contributions;
- ✘ non production par certaines associations de pièces justificatives à l'appui des demandes de déblocage des fonds.

▪ **Gestion des projets**

- ✘ non purement de l'assiette foncière ;
- ✘ non respect, par certaines associations, des règles d'appel à la concurrence ;
- ✘ absence de pièces justificatives dans certains dossiers ;
- ✘ faible effet de levier (certains projets sont financés en totalité par l'INDH et les contributions des porteurs de projets se limitent au suivi et à l'encadrement) ;
- ✘ non respect par certains partenaires de leurs engagements en termes d'information et de reporting ;
- ✘ retard dans l'exécution de certains projets.

2.2.4. Opérations par voie de régie

Ce mode de paiement adopté, uniquement par trois (3) sous ordonnateurs, a respecté globalement la réglementation en vigueur.

2.2.5. Opérations réalisées par voie de contrats

L'examen de la passation des contrats a permis de relever les remarques suivantes :

- ✘ recours aux contrats de régularisation ;
- ✘ recours aux mêmes architectes pour la majorité des études.

2.3. Examen de la matérialité des dépenses

L'examen du volet relatif au contrôle de la matérialité des projets INDH réalisés en 2010, révèle qu'en dépit des efforts soutenus, entrepris par les acteurs concernés, l'exécution physique de certains projets et leurs mises en exploitation instantanées, buttent sur des entraves, qui compromettent leur rentabilisation et empêchent la production de leurs effets immédiats sur les populations ciblées.

Cette situation, est traduite sur le terrain par un paradigme, qui revêt un double aspect :

D'une part, l'existence d'un bon nombre de projets engagés et non achevés, accusant des retards par rapport à l'échéancier prévu, et d'autre part, par l'existence d'autres, qui, bien qu'achevés au niveau de la construction, ont vu leur mises en exploitation repoussées, ou tout simplement mises en instance.

Ainsi, plusieurs raisons ont été citées par les conclusions d'audit comme étant des facteurs primordiaux, ayant concouru à la genèse d'un tel phénomène. Parmi les raisons majeures invoquées, il y a lieu de citer ce qui suit :

- ✘ absence des études technico-financières précises préalables des projets proposés ;
- ✘ défaillance des études techniques ou géotechniques, entraînant des augmentations non prévues dans la consistance des travaux, ce qui se traduit souvent par des financements supplémentaires difficilement pourvus ultérieurement ;
- ✘ non assainissement de la situation foncière des terrains abritant certains projets ;
- ✘ absence d'une étude de faisabilité pour certains projets AGR, donnant des gages de sa pérennité et sa durabilité ;
- ✘ absence d'une vision prospective de la gestion de certains projets, et non définition des modalités de leur gestion future ;
- ✘ non respect des partenaires de leurs engagements, soit par rapport aux financements, ou par rapport à l'acquisition de matériel ou d'équipements leur incombant ;
- ✘ absence de moyens humains qualifiés pour la mise en service des équipements acquis dans le cadre des programmes INDH ;
- ✘ carence en matière de suivi et de contrôle des projets ;
- ✘ carence en matière de capacité de gestion chez certaines associations porteuses des projets ;
- ✘ acquisition des équipements de certains centres avant même l'achèvement des constructions ou l'affectation des édifices aux organismes gestionnaires ;
- ✘ non implication des partenaires (communes, associations, services déconcentrés dans la phase de conception des projets).

3. APPRECIATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE INTERNE

3.1. Environnement de Contrôle

L'appréciation de l'environnement, dans lequel les personnes et les entités impliquées dans la réalisation de l'INDH accomplissent leurs tâches et assument leurs responsabilités, a été appréhendée à travers trois volets :

- l'éthique et la déontologie ;
- la constitution et le fonctionnement des organes de gouvernance ;
- l'organisation et le fonctionnement des organes gestion des programmes INDH.

3.1.1 L'éthique et la déontologie

Les missions ont soulevé avec satisfaction l'adhésion et l'implication positive de tous les acteurs territoriaux dans la mise en œuvre des projets et leur forte imprégnation des valeurs et des principes de l'INDH.

En effet, les relations entre les différents acteurs territoriaux (administration, élus, services extérieurs et société civile) sont présidées par le respect des règles d'éthique et de déontologie.

Toutefois, peu nombreuses sont les provinces et préfetures qui ont formalisé leur engagement vis-à-vis des valeurs de probité et de moralité par une charte ou un code d'éthique. Un tel document serait d'un grand apport dans le renforcement de ces valeurs et dans la consolidation de la transparence des actions INDH.

3.1.2. Les organes de gouvernance

Les organes de gouvernance, locaux, provinciaux, préfectoraux et régionaux sont tous constitués conformément aux dispositions des manuels de procédures. Ils sont, en majorité, dotés de règlements intérieurs fixant les modalités de leur fonctionnement et de leur prise de décision.

Durant l'année 2010, de nombreux présidents des organes de gouvernance ont procédé au remaniement de la composition de leurs comités pour les adapter aux exigences des notes d'orientations méthodologiques de l'INDH. Cependant, plusieurs observations ont été enregistrées, par les missions d'audit telles que :

- le non respect du principe du tiers en matière de représentation des groupes élus, associations et services déconcentrés ;
- le non respect du maximum de 15 membres pour la majorité des CPDH et de certains CLDH ;
- la très faible représentativité des femmes au niveau des CLDH et des jeunes au niveau des CPDH et des CLDH ;
- la nomination de la grande majorité des CLDH non décrétée par des décisions gubernatoriales comme le stipule les manuels de procédures ;
- la non actualisation de la composition des CRDH suite à la création de nouvelles provinces.

Sur le plan du fonctionnement, des efforts considérables ont été consentis par les différents organes de gouvernance pour améliorer leur rendement et jouer pleinement leur rôle en tant qu'organe de prise de décision, de suivi et de contrôle.

Toutefois, plusieurs carences ont été notées durant l'année 2010 dans le fonctionnement des différents types d'organes de gouvernance. Il s'agit principalement de:

■ Au niveau des comités régionaux pour le développement humain (CRDH) :

Leur action se limite à la validation des projets proposés par les différents CPDH dans le cadre du programme de lutte contre la précarité. Les projets proposés ont généralement un aspect provincial en l'absence d'une vision régionale stratégique intégrée. Les CRDH n'assurent pas leur rôle de coordination des actions et de suivi. En effet, la majorité des CRDH ont tenu durant l'année 2010, une seule réunion consacrée à la validation des propositions des CPDH.

En outre, la majorité des CRDH n'ont pas encore élaboré leurs cartes et leurs schémas régionaux de précarité et même ceux qui les ont réalisés n'ont pas procédé à leur actualisation.

Il est nécessaire de signaler que trois (3) CRDH (Meknès-Tafilalet, Tanger-Tétouan et Gharb-Chrarda-Béni Hssen) parmi les seize (16) ne sont pas fonctionnels et n'ont tenu aucune réunion au titre de l'année 2010. Ceci a contraint les provinces et préfectures qui en dépendent à transgresser les dispositions du manuel de procédures relatif au programme de lutte contre la précarité, notamment celles relatives à la validation de la programmation des projets par le CRDH.

■ Au niveau des comités provinciaux pour le développement humain (CPDH) :

Les principales observations qui incombent au fonctionnement de ces organes sont :

- le non respect du nombre et de la périodicité des réunions fixés par les manuels de procédures. En effet, seuls 23 CPDH ont tenu au moins quatre réunions ;
- la validation tardive des projets émanant des CLDH et des appels à projets: uniquement six (6) CPDH ont procédé à la validation des projets proposés avant le 31 janvier 2010 ;
- l'insuffisance de l'implication de ces organes dans le suivi des projets en cours de réalisation. En effet, les trois quart (3/4) des CPDH ne consacrent pas des points spécifiques de leurs ordres du jour au suivi et à l'évaluation des projets programmés.

■ Au niveau des comités locaux pour le développement humain (CLDH) :

Le fonctionnement de ces organes continue à souffrir des mêmes entraves constatées durant les années précédentes. Il s'agit en particulier de l'absence d'une vision intégrée et pluriannuelle dans la programmation des projets, le déficit des études préalables et le non respect du nombre et de la périodicité des réunions fixés par les manuels de procédures.

S'agissant des PV des réunions des organes de gouvernance qui sont généralement bien référencés et archivés au niveau des communes et au niveau des DAS, ceux-ci soulèvent les remarques suivantes :

- Ils sont sommaires et ne reportent pas la nature des débats ayant eu lieu entre les membres des comités. De plus, ils ne précisent pas les motifs d'acceptation ou de rejet des projets;
- Ils sont signés uniquement par le président de l'organe de gouvernance, au lieu d'être signés par l'ensemble des membres présents comme le stipule les manuels des procédures.

3.1.3. Les organes de gestion

Les Divisions de l'Action Sociale sont mises en place au niveau de la totalité des provinces et préfectures. Leur organisation obéit généralement à l'organisation type fixée par l'arrêté du Ministre de l'Intérieur n° 716.08 du 27 décembre 2007 fixant l'organisation des provinces, préfectures, préfectures d'arrondissements et pachaliks.

La nomination des chefs de division et de services des DAS a été effectuée dans la majorité des provinces et préfectures sauf dans certains cas justifiés par l'absence de poste, ou de cadres relevant du budget général ayant les conditions requises pour occuper ces postes de responsabilité.

Quant aux équipes d'animation communales (EAC) et d'animation des quartiers (EAQ), structures opérationnelles au niveau local, elles ont été mises en place au niveau de la majorité des communes rurales et des quartiers cibles. Leurs lettres de mission ont été établies dans la moitié (50 %) des cas. Cependant, elles sont peu performantes et leurs membres ne perçoivent pas, dans certains cas, leurs indemnités, ce qui pourrait constituer un facteur de démotivation.

Concernant le renforcement des capacités, la majorité des provinces et préfectures ont mis en place et exécutés des plans de formation au profit des membres des organes de gouvernances, des EAC/EAQ, des associations partenaires et des fonctionnaires des DAS.

3.2. Evaluation des Risques

L'évaluation des risques demeure la composante la plus vulnérable dans le système de contrôle interne des organes de gouvernance et de gestion de l'INDH.

En effet, les résultats des diligences menées par les missions d'audit ont montré qu'après cinq ans de mise en œuvre de l'INDH, les gestionnaires locaux ont acquis une certaine conscience de la notion de gestion des risques sans pour autant qu'elle soit ancrée dans leur pratique quotidienne. Les gestionnaires sont capables pour la majorité à identifier les risques inhérents qui peuvent compromettre la réalisation des objectifs des projets INDH. Néanmoins, cette identification des risques reste encore non formalisée et les mesures à mettre en œuvre pour les contrecarrer ne sont pas identifiées et mises en place. Les provinces et préfectures n'ont pas encore réalisé leurs cartographies des risques et ce, malgré les recommandations formulées à plusieurs reprises par des missions d'audit.

A signaler dans ce sens, qu'une dizaine de sous ordonnateurs ont élaboré des ébauches de cartographie des risques. Cette initiative louable doit être complétée et améliorée pour aboutir à un outil de gestion permettant d'assurer une maîtrise raisonnable des risques inhérents à l'exécution des opérations du CAS-INDH.

3.3. Activités de Contrôle

Les activités du contrôle ont été appréciées à travers 3 volets :

3.3.1. Les contrôles réglementaires

Les différents types de contrôles hiérarchiques, de régularité ou de conformité sont généralement mis en place, malgré quelques insuffisances dans l'application des dispositions des manuels de procédures notamment celles dérogeant à la réglementation en vigueur.

Le contrôle mutuel est également assuré et découle d'une nette séparation des tâches à l'intérieur de la DAS d'une part et entre les différentes divisions (division de l'action sociale, division du budget et de la comptabilité et division technique) d'autre part, hormis quelques cas isolés où la DAS s'émissionne dans la gestion des dépenses ou le suivi technique des projets.

De même, les comptables assignataires ont assuré leur rôle en matière de contrôle de la régularité des opérations financières. Les sous ordonnateurs ont satisfait la majorité des observations émises

par les comptables publics. Cependant les missions ont noté que le nombre de visas avec observation demeure assez élevé. Ceci dénote d'une insuffisance de capitalisation des observations émises par les comptables publics.

3.3.2. La sélection et la programmation des projets

Le choix des projets respecte généralement les dispositions des manuels de procédures. Toutefois, l'examen de la procédure de sélection fait ressortir plusieurs défaillances liées notamment à l'absence des comités techniques dans plus de la moitié (50%) des provinces et préfectures et à la non généralisation de l'application de grilles de critères objectifs dans la sélection des projets.

La validation des projets par les organes de gouvernance est globalement assurée conformément aux dispositions des manuels de procédures, excepté pour certains cas limités qui concernent :

- des projets programmés sans validation des organes de gouvernance: 4 cas ;
- des projets financés avant leur validation par les organes de gouvernance: 1 cas ;
- la programmation de projets du programme de précarité sans validation des CRDH: 15 cas ;
- la programmation de certains projets du programme transversal sans passer par l'appel à projets: 5 cas ;
- la programmation des projets des programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural et de lutte contre l'exclusion en milieu urbain sans qu'ils soient issus des CLDH: 1 cas.

Concernant le contrôle de l'éligibilité des projets au financement INDH, à part quelques huit (8) cas relevés par les différentes missions d'audit, la majorité des projets financés, retenus dans l'échantillon d'audit, obéit aux règles de financement de l'INDH.

3.3.3. Le suivi et l'évaluation des réalisations

Le suivi des réalisations des projets INDH demeure marqué par de nombreuses faiblesses en dépit des efforts déployés par les gestionnaires. Les principales constatations relevées peuvent se résumer comme suit :

- le manque de moyens humains et matériels affectés au suivi des réalisations ;
- la défaillance des EAC/EAQ dans le suivi des projets ;
- l'irrégularité de transmission des rapports mensuels des EAC/EAQ, des associations et des rapports trimestriels des CLDH ;
- la faible implication des services extérieurs dans le suivi des réalisations.

Concernant l'évaluation de l'impact des projets, elle demeure reléguée au second degré. En effet, seuls quelques gestionnaires ont réalisé des études d'impact des projets achevés au cours de l'année sous revue.

3.4. Information et Communication

3.4.1. Information

La diffusion de l'information relative aux programmes INDH a été examinée, à travers ses deux composantes, à savoir l'information externe et interne.

En ce qui concerne l'information externe, la diffusion de l'information est globalement satisfaisante. En effet, les gestionnaires assurent une large diffusion des appels à projets et de leurs résultats et veillent à l'affichage des PV des réunions des organes de gouvernance. Cependant, le recours à la presse comme moyen de publication des appels à projets reste très limité et l'information des candidats est rarement formalisée par des lettres dûment motivées pour une dizaine de cas.

Par ailleurs, les missions ont noté que les comptables assignataires ne communiquent pas toujours aux sous ordonnateurs les états mensuels retraçant le solde des recettes qui leur sont notifiées tel qu'il est prévu par le manuel fiduciaire.

Il est important de souligner à cet égard, que l'année 2010 a été marquée par la mise en œuvre du système GID. Ce dernier permet de façon satisfaisante aux sous ordonnateurs de suivre en temps réel la situation des crédits.

En ce qui concerne l'information interne, la circulation de l'information est assez fluide et assurée par le biais de cahiers navettes, des notes internes ou des fiches communicantes ou encore via des réunions de coordination entre les divisions impliquées dans la gestion des projets INDH. Toutefois, des difficultés persistent encore dans la collecte des données relatives à l'état d'avancement des projets. Elles sont dues principalement à la discontinuité dans l'établissement et dans la transmission des rapports mensuels des EAC/EAQ et des associations bénéficiaires des financements INDH et des rapports trimestriels des CLDH et dans certains cas au manque de coordination entre les divisions impliquées dans l'INDH.

Dans le même sens, il a été noté que plusieurs provinces et préfectures n'ont pas élaboré leurs rapports semestriels et annuels d'activité exigés par les manuels de procédures.

3.4.2. Communication

Les missions ont mis en exergue les efforts importants déployés par les gestionnaires dans la diffusion des principes et de la démarche de l'INDH, la vulgarisation des projets réalisés et l'échange d'expérience entre les différents acteurs. En effet, plus de 50 % des provinces et préfectures ont élaboré et mis en œuvre des plans de communication de proximité et même ceux qui n'ont pas préparé lesdits plans ont réalisés diverses actions de sensibilisation et de communication.

Cependant, quelques insuffisances sont à signaler. Il s'agit principalement de l'absence d'une stratégie intégrée de communication et de la faible implication des EAC/EAQ dans la communication de proximité.

De surcroît, l'identification visuelle des projets financés par les programmes INDH, n'est pas systématique pour le tiers (1/3) des provinces et préfectures.

3.5. Pilotage

Le pilotage des projets INDH au niveau territorial a été marqué durant les dernières années par la forte implication des Walis et Gouverneurs dans la gestion et le suivi des programmes INDH.

Ainsi, la majorité des provinces et préfectures ont mis en place des tableaux de bord et des situations de suivi des réalisations. Cependant, ces outils restent parfois confrontés à des difficultés liées à l'absence d'un système d'information interne et à une coordination perfectible entre les différentes divisions impliquées dans la gestion des projets INDH.

En effet, seul 50% des provinces et préfectures tiennent des réunions périodiques (hebdomadaires ou mensuelles) pour assurer le suivi des programmes INDH et la coordination interne.

D'un autre côté, la fonction "audit interne" demeure le point de fragilité du système de pilotage au niveau territorial. En effet, rare sont les gestionnaires qui ont mis en place des cellules d'audit. Ces dernières, comme l'ont relevé les audits de l'année dernière, lorsqu'elles existent, sont souvent rattachées à des divisions impliquées dans la gestion de l'INDH et souffrent d'un manque de ressources qualifiées ce qui peut affecter d'une part leur indépendance et d'autre part leur opérationnalité et la qualité de leurs travaux.

Concernant les recommandations des missions d'audit, il convient de noter qu'elles n'ont été mises en œuvre que partiellement. Les principales recommandations que les gestionnaires peinent à mettre en œuvre concernent en particulier les aspects de formalisation du dispositif du contrôle interne et la mise en place de la cartographie des risques inhérents. Il s'agit entre autres de la mise en place d'un code d'éthique, de manuels de procédures, de cellule d'audit, de formalisation des mécanismes de contrôle et de circulation des informations et de communication avec les partenaires ainsi que le renforcement de la capacité de gestion des différents intervenants dans le programme. De telles actions méritent un accompagnement et un soutien des services centraux pour assister les gestionnaires locaux à les réaliser dans les plus brefs délais.

3.6. Appréciation du dispositif de contrôle interne au niveau des nouvelles provinces

L'appréciation du dispositif de contrôle interne au niveau des 13 provinces nouvellement créées en 2010 semble être prématurée. En effet, leurs gouverneurs n'ont été nommés qu'au début du mois de mars et elles ne sont devenues opérationnelles qu'à partir de juin 2010.

L'année 2010 a été donc consacrée à la mise en place des organes et des structures intervenant dans l'INDH. A cet égard, les missions d'audit diligentées au niveau des dites provinces ont noté avec satisfaction la mise en place des CPDH, conformément aux dispositions des manuels de procédures et des notes d'orientations. Cependant, les constats usuels relatifs à la composition des organes de gouvernance sont réitérés à ce niveau, en particulier le non respect du maximum de 15 membres et de la composition tripartite et la faible représentativité des jeunes.

En ce qui concerne les CLDH et les EAC/EAQ hérités des provinces mères, ils n'ont pas soulevé de remarques particulières quant à leur composition et leur fonctionnement. Néanmoins, il faut souligner que les décisions de leur nomination et leurs lettres de missions n'ont pas été renouvelées par les gouverneurs des nouvelles provinces dont ils dépendent actuellement.

L'intervention des nouvelles provinces dans les programmes INDH 2010 a été marquée par trois cas de figures :

- des cas où les provinces mères ont assuré la programmation et la validation des projets des communes cibles relevant des nouvelles provinces ;
- des cas où les nouvelles provinces ont assuré elles-mêmes la programmation et la validation des projets après avoir reçu les crédits réduits de ceux alloués aux provinces mères ;
- des cas où les nouvelles provinces n'ont assuré que la programmation et la validation des reliquats des crédits des différents programmes.

Quel que soit le cas, les principales observations qui ressortent quant au fonctionnement des organes de gouvernances peuvent être résumés comme suit :

- le choix de projets en l'absence d'une grille de critères de sélection ;
- des difficultés dans le suivi des projets lancés par les provinces mères, sachant que dans certains cas, ces dernières n'ont pas transféré les dossiers aux nouvelles provinces ;
- le manque de suivi de la réalisation des projets faute de ressources humaines et matériels ;
- le faible rendement des EAC/EAQ dans la réalisation de leur missions notamment celle du suivi de l'état d'avancement des projets à travers l'élaboration des rapports mensuels.

Sur le plan organisationnel, les DAS ont été instituées au niveau des 13 provinces. Leur organisation ne respecte pas souvent l'organigramme type et leurs responsables ne sont pas nommés. Elles souffrent également d'un manque patent de ressources humaines conjugué au manque d'expérience du personnel nouvellement recruté.

Par ailleurs, les différents contrôles nécessaires pour la bonne gouvernance de l'initiative sont mis en place au niveau des structures des nouvelles provinces malgré qu'ils ne soient pas formalisés. Cette situation est d'autant aggravée par le manque et l'insuffisance des moyens, qui rend la séparation des tâches et l'exercice des contrôles mutuels et hiérarchiques difficile à réaliser.

De même, malgré leur conscience de l'importance de la gestion des risques dans la réussite des programmes, les responsables desdites provinces n'ont pas encore mis en place des cartographies des risques.

Quant au pilotage des programmes INDH, les missions ont noté que les cellules d'audit n'ont pas été mises en place en raison des problèmes de ressources humaines déjà invoqués.

Concernant le volet de communication et de formation, un nombre réduit d'actions ont été réalisées, dont certaines ont été lancées par les provinces mères.

4. RECOMMANDATIONS :

Suite aux différentes diligences des auditeurs de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale, plusieurs recommandations ont été formulées dans le but d'une part, de consolider les acquis et de mutualiser les bonnes pratiques et d'autre part, d'améliorer davantage l'élaboration des programmes, la sélection et la validation des projets ainsi que les mécanismes de suivi et évaluation des réalisations.

Les recommandations émises peuvent être synthétisées comme suit :

4.1. Conception des programmes et sélection des projets

1. *Améliorer, selon une approche pluriannuelle, le processus d'élaboration et de conception de programmes, à travers :*

- a. le renforcement des EAC et EAQ pour jouer leur rôle dans la planification participative, la canalisation des besoins et le suivi des projets et ce par :
 - ✦ la communication des lettres de mission aux membres des EAC ;
 - ✦ la tenue de réunions trimestrielles d'appui et d'échange avec la DAS ;
 - ✦ le paiement des indemnités aux EAQ et EAC et la désignation des bénéficiaires par décision du Gouverneur conformément à l'article 4 du décret 2.08.249.
- b. le renforcement de la représentativité des jeunes et des femmes dans les organes de gouvernance conformément aux notes et instructions de mise en œuvre de l'INDH.
- c. l'intégration d'une logique de performance favorisant la réalisation d'objectifs de développement humain au niveau local, moyennant des indicateurs de performance pertinents, au détriment des indicateurs liés à la gestion des crédits.
- d. le respect des délais réglementaires prévus par les manuels de procédures quant à la tenue de la réunion de validation des projets proposés au CPDH.

2. *Optimiser le choix et la sélection des projets par :*

- a. la constitution et l'activation du rôle des comités techniques, rattachés aux CRDH et aux CPDH, dans l'examen des projets proposés, la validation des études techniques préliminaires et l'estimation des coûts de réalisation ;
- b. la mise en place de la commission technique régionale de précarité et la validation des projets du programme de lutte contre la précarité par le CRDH ;
- c. l'adoption de grilles de sélection et de validation des projets, tenant compte de l'éligibilité, de la régularité, de la faisabilité et des conditions futures de fonctionnement des projets proposés ;
- d. la promotion des AGR en évitant autant que possible les grands projets de construction et d'aménagement qui conduisent souvent à des retards et à des dépassements du budget initial (Note d'orientation 2010).

4.2. Programmation des crédits et exécution des dépenses

3. *Améliorer la programmation des crédits à travers les points suivants :*

- a. adopter une programmation pluriannuelle des projets, qui tient compte de l'importance des reports et l'introduction au niveau des conventions de mécanismes d'utilisation des excédents des crédits disponibles après achèvement des projets ;
- b. procéder à l'engagement des crédits, dès la validation par les instances de gouvernance des décisions y afférentes et veiller au déblocage du financement par tranches (plafond de 30% à la signature, 10% après la réception définitive et 60% débloqués au fur et à mesure de l'avancement du projet) ;
- c. améliorer l'effet levier des projets financés, via le renforcement des mécanismes de convergence et de concertation avec les différents intervenants locaux et régionaux ;
- d. rationaliser les contributions INDH destinées aux travaux de constructions et d'équipement qui peuvent être réalisés par les services extérieurs des autres départements ministériels concernés ;

4. Optimiser l'exécution des dépenses à travers les actions suivantes :

- a. accélérer le rythme de mise en œuvre des programmes INDH en veillant à la corrélation entre les réalisations physiques et financières des projets ;
- b. améliorer la qualité des CPS, règlements de consultation et descriptifs des prestations à réaliser par voie de bons de commande. Ces prestations devraient être regroupées pour la passation d'un nombre limité de bons de commande dont l'objet est identique ou similaire ;
- c. améliorer la tenue de la comptabilité administrative et tenir des registres pour la prise en charge des informations relatives aux rejets concernant aussi bien les engagements que les mandatements. Ces registres auraient permis aux services concernés de mieux cerner les dysfonctionnements liés aux procédures de gestion ;
- d. joindre systématiquement aux dossiers financiers les PV de réception et toutes les pièces justificatives de la dépense.

4.3. Réalisation des projets

5. Améliorer la qualité de réalisation des projets INDH à travers ce qui suit :

- a. conditionner la validation des grands projets par la réalisation d'études techniques pour une meilleure estimation du coût global du projet afin d'éviter les dépassements de crédits ;
- b. impliquer les services extérieurs dans l'élaboration des CPS des marchés de travaux ;
- c. veiller à ce que les associations respectent les règles de la concurrence, notamment la consultation des sociétés formalisée par écrit.

6. Renforcer le suivi technique des projets, notamment à travers :

- a. l'adoption d'un planning prévisionnel de réalisation des projets sur la base duquel les actions de suivi technique seront programmées et coordonnées entre les différents partenaires ;
- b. l'établissement des rapports périodiques de suivi par les services gestionnaires et par les porteurs de projets et joints aux dossiers-conventions archivés par la DAS ;

- c. le renforcement des capacités de gestion communale et associative en matière de passation et d'exécution des marchés publics, de comptabilité deniers et matière et de respect des procédures INDH.

4.4. Suivi, Reporting et Evaluation

- 7. *Adopter, au niveau des services techniques provinciaux et préfectoraux, des plannings de suivi des réalisations financières et physiques des projets à travers les actions suivantes :*
 - a. redynamiser le CPDH en tant qu'espace de réflexion, de partage d'information entre les acteurs de développement et de suivi de la mise en œuvre de l'INDH, notamment à travers la tenue des réunions prévues dans le cadre de leurs règlements intérieurs ;
 - b. programmer des réunions de coordination entre les trois divisions (DAS, DBM, DT), de manière périodique et prévoir des sorties sur le terrain sanctionnées par des PV.
- 8. *Adopter, au niveau des organes de gouvernance, un système de reporting régulièrement mis à jour et soumis aux délibérations, permettant de renseigner sur l'avancement de l'ensemble des programmes INDH.*
- 9. *Renforcer la coordination entre l'ensemble des structures impliquées dans la mise en œuvre de l'INDH dans le but d'évaluer les actions passées, notamment à travers :*
 - a. l'organisation de réunions mensuelles entre les représentants desdits services ;
 - b. l'établissement systématique d'une fiche descriptive de chaque projet ainsi qu'un rapport d'évaluation périodique relatif à l'état de son avancement. Ces documents sont à joindre, aux dossiers-conventions tenus par la DAS.

4.5. Exploitation et pérennité des projets

- 10. *définir, avant le lancement des réalisations, les modalités futures d'exploitation et de fonctionnement des projets programmés ;*
- 11. *introduire, au niveau des conventions de partenariat, des clauses relatives aux droits de propriété des édifices réalisés et des équipements acquis dans le cadre des projets INDH et des dispositions ayant trait à l'affectation de personnel qualifié dans la gestion des centres ;*
- 12. *intégrer dans les textes des conventions les fonds prévus par les différents partenaires pour garantir l'exploitation et la pérennisation des projets à réaliser.*

4.6. Information et communication

- 13. *Améliorer la circulation interne de communication particulièrement à travers le partage des informations relatives à la programmation, à la réalisation et au suivi des réalisations INDH ;*
- 14. *Doter les structures intervenant dans la gestion des programmes INDH des manuels de procédures retraçant l'ensemble des modes opératoires ;*
- 15. *Adapter le programme de formation des acteurs en charge de l'exécution et du suivi des actions aux objectifs des projets INDH, à travers :*
 - a. la programmation de sessions de formation portant sur les techniques de management de projets et les techniques de maîtrise d'ouvrage ;
 - b. l'évaluation des formations pour relever les causes de la faible participation et la prise de mesures correctives ;

- c. des dispositifs de formation adaptés à des situations spécifiques de type Formation-action ou participation à des groupes de progrès.

4.7. Pilotage

- 16. *Accélérer la mise en place des cellules d'audit interne, grâce aux actions suivantes :*
 - a. les rattacher directement aux Walis et Gouverneurs afin de leur assurer l'indépendance et l'objectivité nécessaires à leurs travaux ;
 - b. établir une cartographie des risques se basant sur les problèmes récurrents en matière de préparation, de sélection et de réalisation des projets ;
 - d. réaliser une description de postes permettant de définir clairement les tâches et d'en assurer une séparation au sein des différentes structures impliquées dans la gestion des projets INDH ;
 - e. élaborer, au niveau central, un référentiel type de contrôle interne, à déployer au niveau des préfectures et provinces du Royaume.
- 17. *Veiller à la convergence des programmes INDH avec les plans sectoriels territoriaux, lors des réunions de programmation des instances de gouvernance à travers :*
 - a. la mobilisation de l'expertise des services extérieurs pour la réussite des projets ;
 - b. la production régulière des rapports de suivi des projets et leur diffusion auprès des acteurs concernés.