

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
INSPECTION GÉNÉRALE DE  
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

ROYAUME DU MAROC



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES  
FINANCES  
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية  
Initiative Nationale pour le Développement Humain

RAPPORT DE SYNTHÈSE

## AUDIT DES OPERATIONS REALISEES DANS LE CADRE DE L'INDH

EXERCICE 2009

Elaboré par le groupe de travail IGAT/IGF

Juin 2010



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

---

**Extrait du Discours de SM le Roi Mohammed VI  
que Dieu L'Assiste et Le Glorifie  
Adressé à l'occasion de la Fête du Trône du 30 Juillet 2009**

« ....

*Afin de donner son expression tangible à cette démarche, Nous avons œuvré pour que le citoyen soit, à la fois, l'acteur, le moteur et la finalité même de toutes nos initiatives et tous nos projets de réformes et de développement.*

*C'est dans cet esprit que Nous avons lancé l'Initiative Nationale pour le Développement Humain. D'ailleurs, Nous avons accueilli les premiers résultats enregistrés dans ce cadre avec une satisfaction qui n'a d'égale que Notre détermination à venir à bout des difficultés et des écueils qui viendraient à surgir. Aussi, avons-Nous décidé d'imprimer une nouvelle et forte impulsion à ce chantier de règne, en ayant constamment en vue :*

- 1. La recherche d'une plus grande efficacité et davantage de réalisations. A cet effet, Nous appelons tous les acteurs à tenir compte, lors de la préparation des projets de l'INDH, de la spécificité de ceux-ci, tout en s'assurant de leur pérennité et de leur synergie avec les différents programmes sectoriels et les plans de développement communaux,*
- 2. La nécessité de soumettre lesdits projets au contrôle et à l'évaluation, et veiller à donner corps aux recommandations de l'Observatoire national de l'INDH, et*
- 3. L'impératif de se focaliser sur les microprojets, générateurs d'emplois et de revenus stables, surtout dans le contexte économique difficile actuel.*

..... »

## **Avertissement**

*Le présent document a été élaboré au vu des 70 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) et communiqués aux administrations concernées.*

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

### **Groupe de Travail IGAT/IGF MM :**

**Brahim BOUSTA  
Ahmed JANANI  
Karim BENNANI  
Mohamed BEJAR  
Omar ABDELADIM**

## TABLE DES MATIERES

<b>PREAMBULE</b>	<b>7</b>
<b>1. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS</b>	<b>13</b>
1.1 Mise en place et programmation des crédits	13
1.2 Taux d'engagement et d'émission	14
1.3 Situation des CAS-ILDH	15
1.4 Fiabilité des états financiers	15
1.5 Opinions des auditeurs	15
<b>2. CONTROLE DE L'ELIGIBILITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS INDH</b>	<b>17</b>
2.1. Eligibilité des projets	17
2.2. Régularité des opérations	17
2.2.1. Opérations réalisées par voie de conventions	17
2.2.2. Opérations réalisées par voie de marchés	18
2.2.3. Opérations réalisées par voie de bons de commande	19
2.2.4. Opérations réalisées par voie de contrats	20
<b>3. EXAMEN DE LA MATERIALITE DES DEPENSES</b>	<b>21</b>
3.1. Retard dans l'exécution des travaux	21
3.2. Retard dans la mise en exploitation des projets	21
<b>4. APPRECIATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE INTERNE</b>	<b>23</b>
4.1. Environnement de Contrôle	23
4.1.1. L'éthique et la déontologie	23
4.1.2. Les organes de gouvernance	23
4.1.3. Les organes de gestion	25
4.2. Evaluations des Risques	26
4.2.1. Diagnostic et évaluation des risques	26
4.2.2. Les mesures correctives prises	27
4.3. Activités de Contrôle	27
4.3.1. Les contrôles réglementaires	27
4.3.2. Les contrôles relatifs à la sélection des projets	28
4.3.3. Les contrôles relatifs au suivi des réalisations	28
4.4. Information et Communication	28
4.4.1. Information	28
4.4.2. Communication	29
4.5. Pilotage	29
<b>5. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES MISSIONS ANTERIEURES</b>	<b>30</b>
<b>6. RECOMMANDATIONS</b>	<b>32</b>

<b>6.1.</b>	<b>Conception des programmes et sélection des projets</b>	<b>32</b>
<b>6.2.</b>	<b>Programmation des crédits et exécution des dépenses</b>	<b>32</b>
<b>6.3.</b>	<b>Réalisation des projets</b>	<b>33</b>
<b>6.4.</b>	<b>Suivi, Reporting et évaluation</b>	<b>33</b>
<b>6.5.</b>	<b>Exploitation et pérennité des projets</b>	<b>33</b>
<b>6.6.</b>	<b>Information et communication</b>	<b>34</b>
<b>6.7.</b>	<b>Pilotage</b>	<b>34</b>

## PREAMBULE

En application des Directives de Sa Majesté le Roi Mohamed VI que Dieu l'assiste contenues dans son discours fondateur de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) en date du 18 mai 2005, le Gouvernement a décliné cette initiative en quatre principaux programmes à savoir la lutte contre la pauvreté en milieu rural, la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, la lutte contre la précarité et le programme transversal, et ce à l'effet de promouvoir le développement humain, à travers des actions de soutien aux activités génératrices de revenus, de renforcement des capacités des acteurs locaux de développement, et d'amélioration des conditions de vie des populations par un meilleur accès aux services et infrastructures de base.

Afin de réunir les conditions de réussite pour ce vaste chantier de règne, des mesures qui sont à même de garantir la transparence, l'efficacité et l'efficience des actions ainsi que l'assouplissement des procédures ont été mises en place en amont. En contrepartie les pouvoirs publics ont préconisé un dispositif de suivi/évaluation et un contrôle a posteriori.

A ce titre, en vertu 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», des audits conjoints des opérations réalisées dans le cadre de ce compte ont été réalisés par les deux inspections générales relevant du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Economie et des Finances durant les quatre années de déploiement de l'INDH, il s'agit en l'occurrence des exercices 2005 à 2008.

L'audit de l'exercice 2009, réalisé durant les mois de Mars et Avril 2010, vient consolider les acquis enregistrés à travers ce processus d'amélioration continue dont la composante suivi/évaluation constitue un des piliers majeurs du programme.

Ainsi, et à la lumière des différents travaux d'audit réalisés par les équipes conjointes IGF/IGAT durant la période 2005-2009, il est permis de constater une nette amélioration dans l'exécution du programme.

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 soixante-dix (70) CAS-INDH est globalement positive et atteste, avec une assurance raisonnable, d'une maîtrise satisfaisante de la gestion budgétaire et financière de l'INDH.

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

Si les conclusions de l'année 2009 permettent de mettre en évidence ce trend positif, il a été relevé toutefois un léger repli de la vigilance de certains organes de gouvernance, notamment quant au respect de l'éligibilité des projets réalisés dans le cadre de leur CAS-INDH.

La présente synthèse se propose dans une première phase d'examiner les états financiers, apprécier l'éligibilité et la régularité des opérations, évaluer les réalisations et apprécier le dispositif du contrôle interne. Une seconde étape porte sur l'évaluation du degré de mise en œuvre des recommandations des missions d'audit antérieures et met l'accent sur les principales préconisations qui se dégagent des travaux de l'année sous revue.

## INTRODUCTION

Au titre de l'exercice 2009, le volume global des crédits nouvellement délégués au profit des sous ordonnateurs territoriaux en vue de mettre en œuvre leurs projets inscrits dans le cadre de l'INDH a atteint **2 606 255 193,56 DH**, réparti comme suit :

✦	Crédits de paiement nouvellement délégués en 2009 (CP 2009)	: 1 786 555 883,56 DH
✦	Crédits d'engagement par anticipation sur 2010 (CE 2010)	: 819 699 310,00 DH

La mise en place des crédits cités ci-dessus (**CP 2009 et CE 2010**) est conforme à la programmation budgétaire établie initialement au début de la mise en œuvre de l'INDH en 2005. En effet, l'écart entre les prévisions en termes de délégation et les crédits effectivement délégués s'établit dans la limite de **2,5 %**.

Par ailleurs, les crédits reportés des exercices antérieurs, reconduits cette année auprès des sous ordonnateurs ont atteint le total de **1 586 583 166,42 DH**.

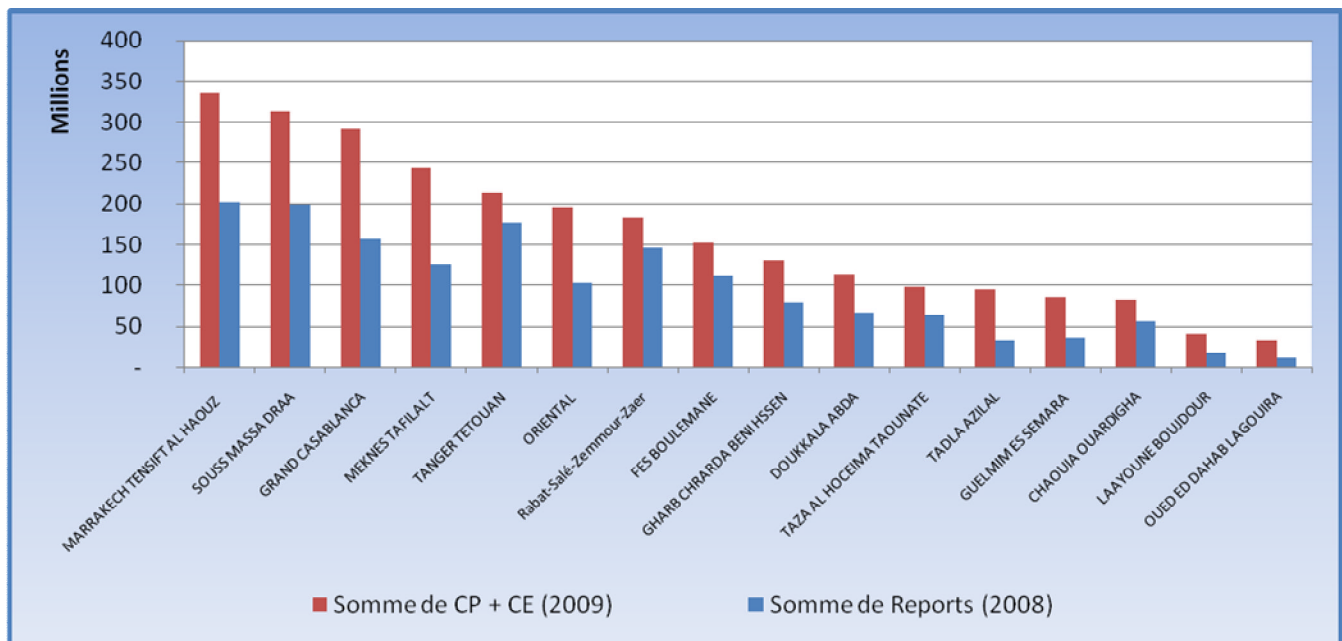
La répartition de l'ensemble des crédits susmentionnés (crédits neufs et reports) par les différents programmes se présente comme suit :

✦	Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural	: 1 007 944 796,03 DH
✦	Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain	: 1 090 348 089,62 DH
✦	Programme de lutte contre la précarité	: 974 447 225,81 DH
✦	Programme transversal	: 1 124 098 248,52 DH

Cette répartition inter programme, telle que reprise par le tableau ci-haut, est relativement équilibrée. Elle reste également conforme aux prévisions qui se situent à quote part égale de 25 % par programme. La ventilation des parts varie entre **23,22 %** et **26,78 %** respectivement pour le programme de lutte contre la précarité et le programme transversal.

Par ailleurs, l'analyse de la répartition (**CP 2009 et CE 2010**) par région montre que cinq régions ont bénéficié de près de **53 %** des crédits délégués. La Région de Marrakech Tensift Al Haouz se situe au premier rang avec **335,5 Millions de DH**, suivie par celles du Souss Massa Draa, du Grand Casablanca, de Meknès Tafilalet et de Tanger Tétouan, avec respectivement **312,9 Millions de DH**, **291,1 Millions de DH**, **244 Millions de DH** et **214,6 Millions de DH**.

Il y a lieu de souligner que seule la Région de Meknès Tafilalet a bénéficié d'une rallonge supplémentaire de **18,1 Millions de DH** par rapport aux crédits prévisionnels de 2005 qui a profité principalement aux provinces d'Errachidia et d'Ifrane. Quant à l'écart national entre les prévisions et les délégations en termes de crédits de paiements, il s'élève à **66,8 Millions de DH**, soit un taux de moins de **2,5 %**. Par contre, en termes d'engagement par anticipation, l'écart est négligeable et s'établit à **687 DH**.



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

Cette distribution reflète également l'importance des reports au niveau de toutes les régions du Royaume avec une dispersion assez large. En effet, ces reports représentent à l'échelon national **61 %** des crédits délégués (CP2009 et CE2010) au titre de l'année 2009 et varient de **35 %** à **83 %** d'une région à l'autre. Cette variation à l'échelon provincial brasse la frange de **17 %** à **128 %**.

De même, le taux national des reports rapportés uniquement aux crédits de paiements nouvellement délégués au titre de l'exercice 2009 a atteint le seuil de **89 %**. Ce taux présente une variation sous forme d'un spectre allant à l'échelon régional de **50 %** à **121 %**, et au niveau provincial de **27 %** à **247 %**. Quatre Régions (**4**) ont enregistré des taux de reports importants dépassant les **100 %** (c'est à dire que les reports sont supérieurs aux crédits de paiement nouvellement délégués). Dans la même tendance, vingt et une (**21**) provinces et préfectures ont affiché la même performance.

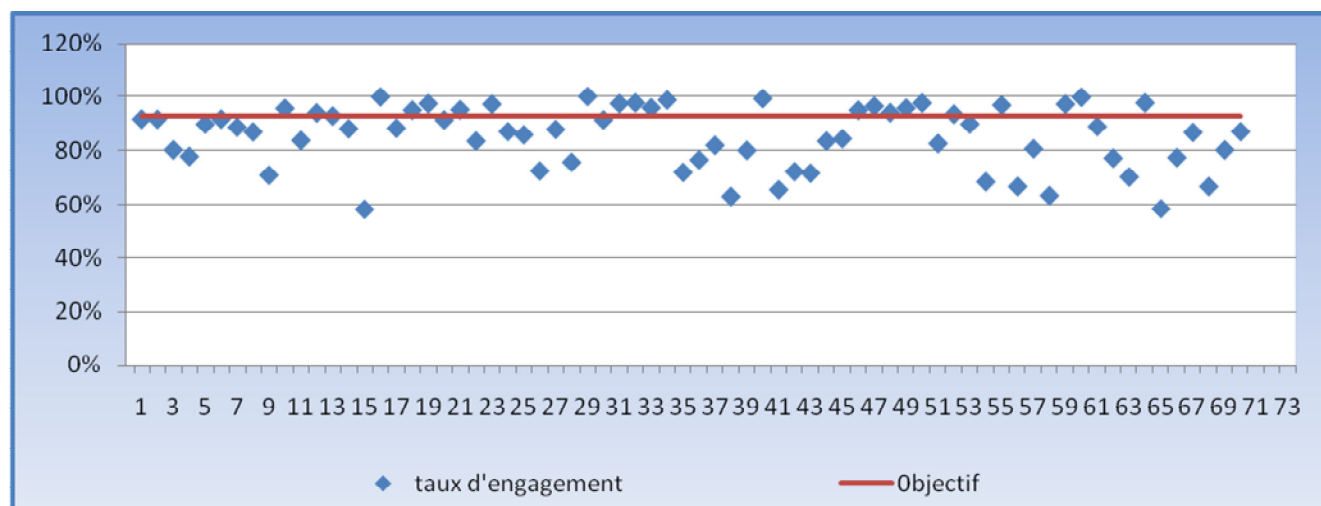
Concernant la répartition des reports par programme, il est important de signaler que c'est le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain qui affiche le taux le plus élevé avec une enveloppe de **429,13 Millions** de DH.

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 d'une maîtrise largement perfectible du cycle de management des projets par les sous ordonnateurs.

Par ailleurs, s'agissant des indicateurs d'activités des sous ordonnateurs, le total des crédits engagés en 2009 a atteint **3 596 223 651,76 DH**, soit un taux d'engagement global de **85,7 %** par rapport au total des crédits disponibles (Reports+CP2009). Les crédits émis ont atteint un total de **1 852 091 764,80 DH**, soit un taux d'émission global de **54,9%**.

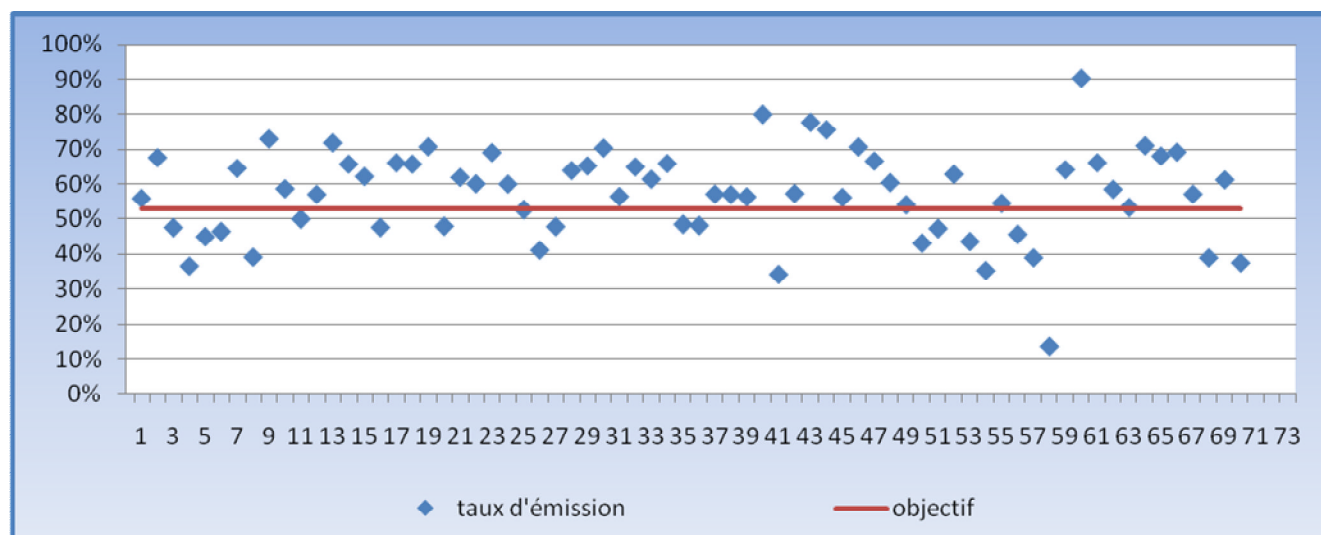
La ventilation de ces taux d'engagement et d'émission par province peut être schématisée à travers les deux graphiques ci-dessous :

### 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 l'objectif, tel qu'il a été fixé par le pilotage en termes d'émission (53%), a été atteint par une proportion plus importante de sous ordonnateurs qu'il n'a été pour les engagements (93%).

En effet, 33 % des sous ordonnateurs ont atteint l'objectif escompté en termes d'engagements, soit 23 provinces ou préfectures. La même proportion des provinces et préfectures du Royaume n'a pas pu franchir le cap de 80 % en matière d'engagements.

Quant aux émissions, 67 % des sous ordonnateurs ont atteint l'objectif qui leur est assigné, soit 47 provinces ou préfectures.

Ces dépenses, ayant servi pour lancer 3.833 projets au titre de l'exercice sous revue, ont été principalement réalisées par voie de marchés à hauteur de 45 %, par convention à raison de 38 %, 9 % par voie de bon de commandes. Les 8 % restant étant engagées par voie de régie ou de subvention.

Le présent rapport se propose de restituer la synthèse des travaux d'audit des opérations réalisées dans le cadre du programme INDH au titre de l'année 2009, menés conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale et l'Inspection Générale des Finances, et qui 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 2009.

Sur la base des diligences effectuées durant la phase d'investigation sur le 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 par le groupe de travail IGAT/IGF en 2005 et mis à jour en Février 2010.

### 1.1 Mise en place et programmation des crédits

La délégation des nouveaux crédits, la consolidation des crédits d'engagement des exercices précédents et des reports ont généralement été notifiés aux sous ordonnateurs entre les mois de janvier et de juin.

**A la lumière de ce constat, et comparativement aux années précédentes, le processus de mise en place des crédits s'est nettement amélioré.**

En 2006, une partie importante des délégations de crédits n'intervenait qu'en fin d'exercice (vers le mois d'octobre). En 2007 et 2008, la consolidation des crédits et la notification des reports ont enregistré des retards significatifs.

L'examen de la répartition par rubrique des crédits notifiés, montre l'importance toujours accordée aux trois rubriques afférentes aux projets d'infrastructures, aux équipements sociaux de base dans le milieu rural et urbain et à la construction et équipement des centres d'accueil (à hauteur de **56 %**, soit le même taux des crédits engagés que celui enregistré par ces trois rubriques durant l'année dernière). Les deux rubriques relatives au soutien à l'accès aux équipements et aux infrastructures de base représentent à elles seules au titre de l'exercice 2009 près de **40 %**.

La prééminence de ce type de projets dans la programmation des crédits, au fil des années, s'explique en grande partie par le déficit important dont souffrent les communes et les quartiers cibles dans ce domaine.

Cependant, l'intérêt accordé par les sous ordonnateurs à ce type de projets pour l'INDH, risque de réduire le degré d'atteinte de ses propres objectifs globaux en se substituant aux autres programmes relevant des compétences propres des Collectivités locales ou des programmes sectoriels. D'autant plus, qu'en l'absence d'une véritable politique de convergence qui devrait être privilégiée lors des réunions de concertation au niveau des organes de gouvernance (CPDH et CRDH), l'INDH pourrait être considérée comme une simple source de financement.

De plus, la réalisation de cette catégorie de projets à forte composante technique pousse davantage au développement de l'expertise technique au détriment des compétences en matière d'ingénierie sociale.

Par ailleurs, les activités génératrices de revenus (**AGR**), reconnues pourtant comme facteur important d'un développement humain durable à même de réduire la pauvreté, n'ont toujours pas suscité l'engouement des acteurs. Sur le même niveau que l'année 2008, le total des crédits engagés pour soutenir cette catégorie d'activités en 2009 n'a pas dépassé le seuil de **9%**.

Le faible recours aux fonds INDH pour financer ces activités s'explique globalement par les principaux facteurs suivants :

- ✘ La quasi-absence d'initiatives à l'échelle territoriale, pour mener des diagnostics participatifs à même de définir des axes porteurs en matière d'activités génératrices au niveau local ;
- ✘ L'inadéquation des outils prévus pour le financement des activités génératrices de revenus aux contraintes locales (analphabétisme, faible capacité de gestion de projets, etc.) ;
- ✘ Défaillance du suivi de ces activités, à la fois de la part des comités locaux et des structures territoriales de gestion, principalement en raison du faible niveau de technicité de ces acteurs en la matière, accentué par le faible recours au réseau d'expert prévu par le schéma institutionnel de l'INDH.

## 1.2 Taux d'engagement et d'émission

A l'échelle nationale, le taux d'engagement des crédits a atteint en 2009 la valeur de **85,7 %** qui est en deçà de l'objectif fixé de **93 %**. 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 **91 %**. Le taux le plus modéré concerne le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain avec **82%**.

**Il est à souligner cependant que le seuil inférieur du taux d'engagement ne cesse de s'améliorer passant de 20 % en 2006 à 38% en 2007 et à 50% en 2008 pour atteindre 58 % en 2009. Cette progression est le fruit du développement des capacités de gestion de plus en plus maîtrisées des sous ordonnateurs à programmer et à lancer un nombre important de projets INDH.**

Cinq (5) Régions ont dépassé la moyenne nationale en matière d'engagement dont trois (3) Régions ont pu atteindre l'objectif qui leur a été assigné, soit **93 %**. En effet, la Région du Gharb Chrarda Beni Hssen a réalisé le plus fort taux avec **97,2 %**, suivie par les Régions de Taza Al Hoceima Taounate, de l'Oriental, de Tanger Tétouan et de Souss Massa Draa avec des taux respectifs de **94,9 %**, **93 %**, **89,8 %** et **88,5 %**.

Dans le même sens, l'analyse à l'échelon provincial révèle que quarante et une (41) provinces ou préfectures ont dépassé la moyenne nationale en termes d'engagement, dont vingt trois (23) ont atteint voire dépassé l'objectif de **93 %**. Quatre (4) provinces viennent en tête du classement et approchent les **100 %**. Il s'agit, dans l'ordre, de la province de Taourirt, de Boulemane, d'Al Hoceima et de M'Diq Fnideq.

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 instances de gouvernance ;
- ✘ Retard dans le processus de préparation des CPS et du lancement des appels d'offres pour l'exécution des projets.

Ainsi, les améliorations réalisées en matière de visibilité budgétaire n'ont pas été accompagnées par une visibilité programmatique. La programmation aurait gagné en efficacité si elle 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 moyen d'émission a atteint **54,9%**, enregistrant de ce fait une légère amélioration par rapport à la valeur enregistrée en 2008 (**52 %**) et **46 %** en 2007. Ce taux national dépasse la valeur escomptée par le pilotage, à savoir **53%**.

Onze (11) Régions ont atteint l'objectif escompté pour les émissions dont la Région de Laâyoune Boujdour Sakia Al Hamra qui s'est hissée au premier rang avec **67,1 %**.

Quarante Sept (47) provinces ou préfectures ont également honoré leurs engagements quant à l'atteinte de cet objectif d'émission sachant que quarante trois (43) ont dépassé la valeur moyenne nationale.

La province d'Al Hoceima vient en tête avec un taux d'émission de **90,7 %**.

### 1.3 Situation des CAS-ILDH

De manière globale, les missions d'audit s'accordent à souligner le faible recours à l'utilisation des CAS-ILDH. En outre, l'examen de leur fonctionnement a montré que la plupart des opérations enregistrées en 2009 se rapportent à des actions programmées durant les exercices antérieurs et que la majorité des crédits affectés en 2009 ont été simplement reportés sur l'exercice 2010.

Ainsi, l'utilisation des CAS-ILDH reste timide à l'image des années précédentes. Les diligences menées par les auditeurs pour diagnostiquer les raisons de ce faible recours convergent toutes vers trois facteurs principaux :

- ✘ Retard dans la programmation des crédits ;
- ✘ Retard dans les transferts des fonds entre partenaires ;
- ✘ Insuffisance des capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des communes.

### 1.4 Fiabilité des états financiers

**Les missions d'audit ont été quasiment unanimes quant à la fiabilité des états financiers, élaborés par les services des sous ordonnateurs et visés par les comptables publics relevant de la Trésorerie Générale du Royaume aux fins de leur certification au titre de l'exercice 2009.**

Ainsi, et mis à part les quelques cas d'inexactitude d'informations comptables enregistrés en 2006, et un seul cas isolé de discordance des états financiers signalé en 2008, les états financiers reflètent globalement une image fidèle des écritures comptables et des documents justificatifs y afférents.

**Ce constat dénote que les enregistrements comptables et la tenue des documents sont dans la majorité des cas maîtrisés par les sous ordonnateurs et avec une supervision de plus en plus accrue par les comptables assignataires.**

### 1.5 Opinions des auditeurs

Les soixante-dix (70) missions d'audit de l'exercice 2009 ont abouti à :

- ✘ 64 certifications sans réserves ;
- ✘ 06 certifications avec réserves (**Zagora, Safi, Assa Zag, Larache, El Hajeb et Guelmim**).

Ces réserves émises sont motivées par les considérations suivantes :

- ✘ Financement de projets inéligibles ;
- ✘ Absence de justification de certaines dépenses particulièrement engagées par voie de Bons de commandes ;
- ✘ Discordances et erreurs matérielles figurant entre les pièces justificatives et les annexes des états financiers.

Ainsi, la tendance baissière du nombre des certifications avec réserves se confirme globalement, passant de 15 et 14 opinions avec réserves respectivement enregistrées en 2005 et 2006 vers 3 opinions avec réserves en 2007 et 2008. L'année 2009 a connu une légère hausse des réserves, due essentiellement à un léger repli de la vigilance de certains sous ordonnateurs notamment quant au respect des critères de l'éligibilité des projets.

L'analyse des réserves formulées par les auditeurs durant la période 2005-2009 montre que sur les trente (**30**) provinces ou préfectures concernées, dix (**10**) ont fait l'objet au moins à deux reprises d'une certification avec réserves. D'où l'intérêt d'accompagner ces provinces en vue de mieux renforcer leurs capacités de gestion.

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

### 2.1. Eligibilité des projets

**Le contrôle de l'éligibilité des dépenses a révélé que les projets retenus dans le cadre des programmes INDH au titre de l'année 2009 sont globalement éligibles au financement de l'INDH. Cette situation reflète le degré de maturité atteint dans le fonctionnement des organes de gouvernance. Trente trois (33) d'entre eux adoptent une grille formalisée pour la sélection des projets dont vingt cinq (25) lui assurent une large diffusion.**

Cependant, les quelques cas d'inéligibilité relevés en 2009 demeurent caractérisés par les mêmes motifs évoqués par les rapports des années précédentes. Ils ont trait essentiellement au :

- ✘ Financement de projets situés dans des communes et quartiers cibles et financés dans le cadre du programme transversal;
- ✘ Financement des travaux de construction ou d'aménagement de logements de fonction;
- ✘ Financement de projets relevant soit des compétences propres des collectivités locales ou des compétences des départements ministériels;
- ✘ Financement de projets inscrits dans le cadre des programmes rural et urbain et situés dans des quartiers ou communes non cibles.

La récurrence de ces cas précités s'explique premièrement par l'absence d'une définition claire, concise et précise de la notion d'éligibilité, reposant par exemple sur une grille indicative de critères (par programme).

### 2.2. Régularité des opérations

**L'examen de cette partie a révélé qu'il y avait, globalement, respect des prescriptions de la réglementation en vigueur en matière d'exécution des dépenses, tant par les services des sous ordonnateurs des CAS-INDH que ceux des CAS-ILDH.**

Cependant, les quelques insuffisances soulevées cette année restent similaires à celles relevées par les audits précédents, ce qui nécessite l'adoption d'une vision d'ensemble pour la maîtrise des faiblesses identifiées et qui entachent la régularité des différents processus de réalisation des projets INDH.

Les insuffisances précitées peuvent être résumées selon les modes de réalisation des différentes opérations :

#### 2.2.1. Opérations réalisées par voie de conventions

**Le recours à la réalisation des projets INDH par voie de conventions s'est vu intensifié et renforcé depuis 2007 eu égard à sa fluidité comme mode d'exécution de la dépense ainsi qu'aux possibilités de mobilisation des partenaires et des acteurs locaux.**

Toutefois, ce mode de recours reste marqué, en 2009, par diverses carences, au demeurant récurrentes par rapport aux années précédentes. Elles peuvent être articulées autour des trois axes suivants dans ce qui suit:

#### ◆ **Modalités de contractualisation**

- ✗ Certaines conventions ont été établies sur la base d'estimations approximatives faites par les porteurs de projets eux-mêmes, ce qui génère des écarts importants entre les coûts prévisionnels et les coûts réels des projets ;
- ✗ Les termes de certaines conventions précisant le déroulement des actions prévues pour la réalisation des projets ne sont pas assez explicites et ont été rédigés dans des termes génériques (versement des quotes-parts, échéancier de réalisation, responsabilités en matière de suivi de réalisation, fonctionnement des projets, etc.) ;
- ✗ Dépassement dans certains cas du seuil autorisé pour le financement des projets relevant du programme transversal.

#### ◆ **Transfert de fonds entre partenaires**

- ✗ Le cycle d'engagement, d'approbation et de transferts des crédits aux partenaires a enregistré des retards dans certaines provinces ou préfectures ;
- ✗ Pour certaines conventions, la quote-part INDH est versée en une seule tranche ou versée au compte courant des associations ;
- ✗ Non respect des engagements contractuels de certains partenaires, particulièrement les communes, et ce, malgré le déblocage de la contribution INDH.

#### ◆ **Exécution des engagements**

- ✗ Difficulté souvent relevée en matière d'application des dispositions du manuel des procédures fiduciaires. Les termes qui viennent en supplément aux prescriptions de la réglementation nationale sont dans la plupart des cas ignorés par les acteurs lors de la passation de marchés ou de bons de commandes.

#### ◆ **Gestion des projets conventionnés**

- ✗ Insuffisance des capacités de gestion de certains porteurs de projets, marquée le plus souvent par l'absence d'une comptabilité correcte, convenable et traduisant fidèlement l'utilisation faite des deniers perçus.

La redondance de ces observations s'explique en partie par une défaillance du mécanisme du suivi des conventions, à la fois au niveau des comités locaux, des équipes d'animation et même au niveau de certaines structures administratives.

#### 2.2.2. Opérations réalisées par voie de marchés

**Les audits réalisés ont permis de constater que la réglementation est généralement respectée et qu'une sensible amélioration est perceptible d'une année à l'autre.**

Toutefois, certaines carences, relevées par les missions antérieures continuent de peser sur la gestion des marchés au sein de quelques préfectures et provinces. Il s'agit notamment des trois phases développées ci-après:

### • **Phase préparation du marché**

- ✗ Les remarques relatives à la faiblesse des études techniques et des CPS continuent d'être soulevées. Ceci génère dans la plupart des cas des contre performances en matière de maîtrise de délais et de description précise des prestations.

### • **Passation des marchés**

- ✗ Le retard dans l'engagement, le lancement des appels d'offres et l'ordonnancement des dépenses pour un certain nombre de projets persiste toujours. En témoigne la concentration des opérations en fin d'exercice observée dans un certain nombre de cas ;
- ✗ L'attribution des marchés dans des cas très limités demeure entachée par certaines imperfections en matière de passation de marchés ;
- ✗ Des retards continuent d'être relevés en matière d'approbation de certains marchés et de notification des ordres de services.

### • **Exécution des marchés**

- ✗ Les cas de recours aux marchés de régularisation et la non passation d'avenants pour les travaux exécutés hors bordereau demeurent signalés ;
- ✗ Manque de pièces maîtresses dans certains dossiers techniques de marchés (attachements, plans, etc.) ;
- ✗ Lancement des travaux de construction sans l'obtention préalable des autorisations requises et des fois avant même l'apurement de l'assiette foncière ;
- ✗ Dans certains cas, les sommes à valoir pour révision des prix n'ont pas été engagées. Dans d'autres, les délais d'ordonnancement (90 jours) ont été dépassés sans pour autant engendrer l'application d'intérêts moratoires.

L'engagement d'actions correctives pour ces imperfections, qui sont d'ailleurs assez redondantes dans les rapports des missions d'audit des exercices précédents, passe inévitablement par le renforcement des capacités des acteurs locaux en matière de maîtrise d'ouvrage, de réalisation et de suivi des projets.

#### 2.2.3. Opérations réalisées par voie de bons de commande

**L'adoption de ce mode d'exécution des dépenses a permis d'améliorer la réalisation d'un certain nombre de projets, grâce aux mesures d'assouplissement apportées par les procédures d'exécution de l'INDH.**

Néanmoins, certaines remarques relevées par les missions antérieures persistent toujours. Il s'agit principalement des insuffisances suivantes :

- ✗ Recours à cette voie de dépense pour la réalisation des travaux de construction non prévus par les dispositions de l'annexe 3 fixant la liste des prestations pouvant faire l'objet de bons de commande, arrêtée en application de l'article 76 du décret n°2.06.388 relatif aux marchés publics ;
- ✗ Les descriptifs des prestations à réaliser ne sont pas suffisamment détaillés pour faire objet de bons de commande ;

- ✘ Certaines commandes ont été attribuées à certains prestataires dont l'activité ne concorde pas avec l'objet des bons de commande ;
- ✘ Le recours aux mêmes fournisseurs ou à des bons de commande de régularisation ont été soulevés dans certains cas ;
- ✘ En matière de paiement, des retards dans l'exécution de certaines commandes visées par le comptable et au niveau de l'ordonnancement de certaines dépenses exécutées par voie de bons de commande dépassant les 30 jours après service fait sont toujours relevés.

#### 2.2.4. Opérations réalisées par voie de contrats

L'examen des contrats passés par les sous ordonnateurs a fait apparaître les observations suivantes:

- ✘ Le recours injustifié aux contrats pour l'exécution de prestations qui nécessitent en principe l'adoption de procédure d'appel à la concurrence (restauration, production d'un film) ;
- ✘ Non respect de la procédure d'attribution des contrats d'architecte, telle que définie par les dispositions du manuel de procédures fiduciaires ;
- ✘ Recours à des contrats de régularisation, particulièrement pour les prestations d'architectes.

### 3. EXAMEN DE LA MATERIALITE DES DEPENSES

Dans ce volet, il y a lieu de souligner que l'INDH, en tant qu'incubateur de projets de développement humain, a permis de concrétiser un nombre considérable de projets qui s'élève à 3.833, au bénéfice de la population cible au titre de l'année 2009.

L'examen de la matérialité de ces projets, effectué chaque année sur un échantillon représentatif des projets achevés ou en cours de réalisation, a permis aux auditeurs d'apprécier la sincérité et la fiabilité des taux de réalisation physique communiqués par les services des sous ordonnateurs et leur conformité par rapport à ceux réellement constatés de visu sur les sites.

Cependant, cet examen a fait ressortir une série d'écueils qui peuvent être regroupés sous deux processus majeurs : Exécution des travaux et mise en exploitation des projets achevés.

#### 3.1. Retard dans l'exécution des travaux

Les faibles capacités de maîtrise d'ouvrage accentuées, le plus souvent, par le manque de moyens humains qualifiés dont disposent les collectivités locales et les associations demeurent des facteurs sérieux de retard dans la réalisation des projets.

Les faiblesses ainsi relevées cette année et déclinées ci-après viennent s'ajouter aux mêmes observations décelées les années précédentes :

- ✘ Les études techniques, lorsqu'elles existent, sont marquées par leur caractère sommaire. Ce manque du détail technique, au demeurant nécessaire pour une meilleure réalisation, impacte négativement la qualité des CPS des marchés et conduit à des arrêts fréquents des travaux, voire à des malfaçons ;
- ✘ La défaillance dans le suivi technique, due essentiellement à la faiblesse des moyens humains et matériels et à l'éparpillement des projets sur des territoires vastes, ce qui se répercute négativement sur la qualité des réalisations ;
- ✘ La défaillance de certaines entreprises attributaires des marchés contractés dans le cadre INDH.

#### 3.2. Retard dans la mise en exploitation des projets

Certains cas de projets achevés et non encore mis en exploitation ont été relevés. Les raisons évoquées, bien qu'elles soient multiples et variées, reflètent surtout des carences en matière de prévisions préalables des frais de fonctionnement ainsi qu'en matière de définition des modes de gestion prévus pour les projets. Les faiblesses relevées cette année sont présentées comme suit :

- ✘ Qualité d'exécution peu satisfaisante pour certains ouvrages réalisés ;
- ✘ Difficulté d'exploitation de certains projets réalisés faute d'apurement de l'assiette foncière ou dans certains cas d'opposition des riverains ;
- ✘ Difficulté éprouvée par certains partenaires à honorer leurs engagements notamment en matière de mobilisation des ressources humaines pour le fonctionnement des centres construits ou aménagés, de leur équipement par le matériel nécessaire pour leur exploitation ;
- ✘ Certains projets n'ont pu être exploités du fait de leurs non raccordement au réseau d'eau et d'électricité ou dans certains autres cas de l'absence du personnel qualifié (centre de soins médicaux par exemple) ;

- ✘ Faible efficacité du fonctionnement de certains projets dont la gestion a été confiée à des associations.

Ces remarques se recourent avec celles déjà formulées lors des audits précédents et traduisent essentiellement les insuffisances soulignées au niveau du volet contractualisation, en termes de modalités d'exploitation, de fonctionnement et de pérennisation des projets.

## 4. APPRECIATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE INTERNE

### 4.1. Environnement de Contrôle

L'appréciation de ce volet a été appréhendée à travers trois composantes: l'éthique et la déontologie, le fonctionnement des organes de gouvernance et l'organisation interne des services provinciaux / préfectoraux chargés de la gestion des programmes INDH.

#### 4.1.1. L'éthique et la déontologie

**Les acteurs territoriaux témoignent tous d'une grande adhésion aux valeurs de l'INDH et sont pleinement engagés dans la réalisation de ses objectifs. De plus, les relations entre l'administration, les instances de gouvernance et les partenaires sont fortement imprégnées des valeurs de probité et de morale.**

Toutefois, un code d'éthique et de déontologie spécifique à l'INDH consoliderait davantage ces valeurs et apporterait une valeur ajoutée certaine aux actions des partenaires de l'INDH.

#### 4.1.2. Les organes de gouvernance

- **Mise en place et composition**

**Depuis 2006, les organes de gouvernance, qu'ils soient régionaux, provinciaux, préfectoraux ou locaux, sont tous constitués selon les prescriptions des manuels de procédures. En 2009, les présidents de ces organes ont procédé à l'actualisation de leurs compositions, et ce, conformément aux prescriptions des manuels de procédures.**

L'adoption de règlements intérieurs fixant les modalités de fonctionnement est généralisée chez les organes régionaux, provinciaux et territoriaux, bien qu'il reste quelques comités locaux qui tardent à adopter leur règlement.

Quelques imperfections demeurent toutefois à signaler comme les déséquilibres parfois observés dans la représentation des élus, services de l'Etat et associations au sein des comités locaux et du respect de l'approche genre pour les catégories des femmes et des jeunes, surtout au niveau des CRDH et des CPDH.

- **Fonctionnement des organes de gouvernance**

**L'analyse de ce volet a permis de dégager l'amélioration continue que connaît le fonctionnement de ces organes, dont particulièrement les comités locaux qui tentent d'adopter une approche pluriannuelle dans leur programmation des projets, contrairement aux comités régionaux qui tardent encore à assumer pleinement le rôle qui leur est dévolu.**

Les lacunes soulevées en 2009 peuvent être résumées comme suit :

- **Les Comités Régionaux de Développement Humain :**

Ils sont tous constitués, et ce, au niveau des 16 Régions du Royaume. Toutefois, et à l'image des années précédentes, leur fonctionnement demeure fragilisé par deux carences principales :

- × La faible périodicité de leurs réunions. En effet, un seul organe a tenu quatre réunions au cours de l'exercice 2009, tandis que la majorité des CRDH n'ont pu tenir qu'une seule réunion ;

- ✘ La non actualisation des cartes régionales de précarité devant normalement servir de base à l'établissement d'un schéma de précarité.

En l'absence d'une forte implication de ce comité dans le processus de mise en œuvre des projets de lutte contre la précarité, et aussi d'une volonté nationale du respect du schéma institutionnel initial fixé par le comité stratégique de l'INDH au moment de son lancement, la programmation et la réalisation de ces projets demeurent marquées par une approche purement provinciale ou préfectorale. D'ailleurs, les crédits alloués au paragraphe correspondant sont répartis par le comité de pilotage entre provinces et préfectures pour financer des projets validés au niveau des CPDH. Ces projets ne peuvent qu'être dépourvus de toute vision intégrée et souhaitée à l'échelon régional pour une meilleure maîtrise en termes d'efficacité et d'efficience de l'action publique pour contrecarrer la précarité.

- **Les Comités Préfectoraux ou Provinciaux de Développement Humain :**

**Le fonctionnement de ces organes enregistre une nette amélioration. Actuellement, 80% d'entre eux disposent d'un règlement intérieur et les projets qui y sont validés émanent généralement des comités locaux et des appels à projets.**

Toutefois, et en dépit des progrès réalisés pour permettre aux CPDH de jouer pleinement le rôle qui leur est assigné, des manquements ont été constatés. Il s'agit notamment des points suivants :

- ✘ Faible périodicité des réunions et tenue tardive de celles consacrées à la validation des projets. En effet, seuls trente et un (31) CPDH ont tenu les quatre réunions prévues par les manuels au cours de l'exercice 2009 et six (6) seulement ont tenu la première réunion de validation des projets avant le **31 janvier** de l'année;
- ✘ Les défaillances dans le processus de sélection des projets : elles sont dues essentiellement à l'absence d'une grille de sélection claire, objective et pertinente. Lorsque cette dernière existe, elle n'est pas souvent diffusée auprès des porteurs de projets, ce qui constitue une atteinte à la transparence du processus de sélection et de validation des projets. De même, les porteurs de projets dont les propositions sont rejetées ne sont pas systématiquement avisés des motifs du rejet ;
- ✘ Insuffisance de l'implication de ces organes dans le suivi des projets en cours de réalisation.

**Par rapport aux années précédentes, le fonctionnement de ces organes s'est beaucoup amélioré dans sa formalisation et a gagné en efficacité. Les PV de réunions par exemple, sont correctement rédigés et archivés dans de meilleures conditions, et les prescriptions relatives au processus de validation des projets sont de plus en plus respectées.**

Toutefois, l'efficacité de cet organe, en tant que force de propositions et instance de suivi de la mise en œuvre et le garant de la régularité et de l'éligibilité des projets, demeure un axe d'amélioration à investir davantage dans l'avenir.

- **Les Comités Locaux de Développement Humain :**

**Leur mise en place est pratiquement achevée. Des progrès sont également constatés quant au respect de l'approche genre, pour les deux catégories (femmes et jeunes).**

Cependant, deux catégories de déficience continuent de peser sur le travail de ces comités en tant que première source de proposition de projets adaptés aux besoins des populations cibles et en tant qu'organe le plus proche du suivi et de l'évaluation. Ces déficiences peuvent être résumées comme suit :

- ✘ Faiblesse manifeste des capacités de planification, de conception et de montage technico-financier des projets, ce qui réduit la pertinence des projets soumis à la validation du CPDH ;
- ✘ Faible périodicité des réunions et faible implication dans le suivi et la gestion des projets. En effet, seulement le tiers (**1/3**) des provinces et préfectures ont tenu le nombre de réunions prévu.

S'agissant des équipes d'animation communale et de quartier, peu de progrès a été réalisé par rapport à l'année dernière. En effet, dans bien des cas, ces équipes ne sont pas encore opérationnelles. De même, il a été constaté que leurs membres continuent de travailler sans que leurs attributions ne soient formalisées par des lettres de mission et sans percevoir les indemnités prévues par les notes d'orientations.

#### 4.1.3. Les organes de gestion

**Au cours de l'année 2009, des progrès importants ont été réalisés dans la consolidation de la place de la Division de l'Action Sociale (DAS) en tant qu'organe administratif principal chargé d'assurer la gestion administrative des projets réalisés dans le cadre des différents programmes INDH.**

Toutefois, certaines carences continuent de peser sur leur fonctionnement et touchent plus particulièrement leur mode d'organisation et la coordination avec les autres organes :

- **Organigramme et définition des responsabilités**

- ✘ Des cas de non-conformité de l'organigramme de la DAS aux directives nationales ont été signalés. De même, les responsables des services de la DAS assurent leurs tâches sans être nominativement désignés dans leurs postes, d'où le manque d'implication et de motivation ressenti dans quelques provinces et préfectures.
- ✘ La séparation des tâches entre les différents services de la DAS est parfois non respectée. Dans certains cas, il a été constaté que la répartition des tâches s'effectue sur la base de gestion par programme. Chaque service prend en charge la gestion administrative et le suivi de l'exécution physique d'un seul programme.

- **Coordination**

- ✘ Certaines DAS du chef lieu de la Région chargées entre autres de la coordination entre les différentes DAS provinciales/préfectorales dans le cadre de la gestion du programme de lutte contre la précarité ne s'acquittent pas convenablement de leur rôle. Ce manque de coordination est dû à l'absence d'une démarche régionale globale et intégrée qui devrait normalement être adoptée pour permettre de lutter efficacement contre le phénomène de la précarité ;
- ✘ Les mécanismes de coordination entre d'une part, la DAS, et d'autre part, les autres divisions chargées de la mise en œuvre des programmes INDH, en particulier, la Division du Budget et du Matériel (DBM) et la Division des Equipements (DE) ou Division Technique (DT) sont peu formalisés lorsqu'ils existent. Dans ce cadre, les rapports des auditeurs sur le contrôle interne ont permis de constater que dans certaines provinces et préfectures, la DAS concentre la totalité du processus de mise en œuvre des projets INDH (réception des demandes de financement, déblocage des tranches financières, suivi de l'exécution physique et réception des travaux et équipements).

## 4.2. Evaluations des Risques

### 4.2.1. Diagnostic et évaluation des risques

**Les responsables sont conscients des problèmes susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs de l'INDH. Certaines provinces ou préfectures ont procédé à une analyse sommaire et formalisée des risques.**

Cependant, les responsables demeurent confrontés à des problèmes récurrents en matière d'élaboration de programmes et de réalisation des projets, sans pour autant pouvoir les contrecarrer au moyen de mesures, préventives ou correctives.

Dans le cadre de l'appui et de l'assistance fournis aux gestionnaires, les auditeurs ont procédé dans leurs rapports de missions à un recensement des principaux risques qui peuvent être résumés comme suit :

- **Risques liés à l'identification des besoins et à la conception des projets**

Que ce soit en milieu rural, urbain ou à l'échelle régionale, et en l'absence de diagnostics participatifs finement élaborés, les projets programmés sont souvent dépourvus de vision intégrée et, parfois même sans rapport direct avec les besoins réels de la population.

Par ailleurs, les faibles capacités de conception des projets, principalement chez les communes rurales, conjuguées à l'implication limitée des services extérieurs, conduisent sur la base d'études techniques sommaires, à des estimations erronées des coûts des projets. En témoignent les divers projets actuellement en souffrance et les différences souvent constatées entre les montants alloués aux projets programmés et leurs coûts réels de réalisation.

- **Risques liés à la sélection et à la validation des projets**

L'absence de listes claires et exhaustives, des critères d'éligibilité et le caractère approximatif et parfois subjectif des grilles de notation et d'évaluation des projets, expliquent les diverses imperfections qui continuent d'entacher le processus de sélection et de validation des projets.

En effet, les projets sélectionnés s'écartent parfois de l'esprit et principes de l'INDH. Ceux validés sont parfois dépourvus des conditions de garantie quant à leur fonctionnement et gestion, comme c'est le cas notamment de plusieurs projets retenus dans le cadre du programme transversal.

Il est à signaler par ailleurs, que le cycle de validation des projets (entre CLDH et CPDH) accuse des retards importants et conduit par conséquent au déblocage tardif des contributions INDH.

- **Risques liés au respect des engagements des partenaires**

Les conventions restent sommaires et ne clarifient pas les engagements des partenaires. De nombreuses conventions, élaborées selon le modèle type, ne signalent ni le montant des participations des partenaires ni les délais d'exécution et de mise en œuvre. Ceci conduit souvent à une ambiguïté dans le partage des tâches entre les acteurs, à une dilution des responsabilités et parfois même au désengagement de certains partenaires.

- **Risques liés à la réalisation des projets**

Les faiblesses en matière de maîtrise d'ouvrage, surtout pour les communes rurales et certaines associations, conjuguées à une définition peu précise des engagements des services extérieurs dans l'exécution des projets, pèsent lourdement sur la qualité de réalisation.

De plus, les organes de gouvernance locaux, les Equipes d'Animation de Communes (EAC) et les services techniques provinciaux, peinent parfois à assurer un suivi rigoureux tout au long des phases de réalisation du fait de la non production des rapports de suivi exigés à périodicité fixée (mensuelle au profit des CLDH, trimestrielle pour les CPDH et semestrielle pour les DAS).

- **Risques liés à la pérennité des projets**

Peu d'intérêt est accordé aux aspects liés à la pérennité des projets et ceux en rapport avec les modalités de fonctionnement des projets achevés. Les frais de fonctionnement et frais de maintenance sont souvent omis des estimations initiales.

En effet, ces frais ne sont pas estimés en amont des projets afin de leur assurer une mise en service rapide et la pérennité nécessaire.

#### 4.2.2. Les mesures correctives prises

**Même en l'absence d'une démarche formalisée et d'une cartographie des risques, certains responsables ont mis en place des mesures préventives et correctives pour pallier les problèmes identifiés souvent inspirés des recommandations d'audit.**

**Les meilleures pratiques recensées sont les suivantes :**

- Implication des services extérieurs dans les processus de préparation (étude technique), lancement (élaboration des CPS) et suivi des projets ;
- Exigence des garanties nécessaires (une attestation bancaire, etc.) quant à la participation du porteur de projet avant la validation du projet ;
- Tenue de réunions hebdomadaires de coordination, entre les chefs des divisions chargées de la gestion des projets INDH ;
- Organisation de visites conjointes et inter services de l'Etat sur le terrain pour le suivi des projets (organisation fonctionnelle en Mode Projet);
- Formation des porteurs de projets en matière de gestion administrative et financière ;
- Prévision d'un budget annuel pour les besoins de fonctionnement dans le cadre de marchés pluriannuels (marché cadre) ;
- Attribution de la gestion de projets à des organismes reconnus pour leur expérience et leur expertise dans le domaine.

#### 4.3. Activités de Contrôle

A l'instar des exercices précédents, les missions d'audit ont relevé que les activités de contrôle accompagnant la mise en œuvre des programmes INDH, sont déployées suivant les trois points présentés ci-après.

##### 4.3.1. Les contrôles réglementaires

**Les travaux des organes de gouvernance sont bien consignés dans des PV dûment signés et sont généralement correctement archivés.**

Toutefois, leur classement demeure basique en raison de l'absence d'un système général d'archivage des documents au niveau des DAS.

A noter également que certaines insuffisances demeurent perceptibles, notamment en matière d'application des dispositions du manuel fiduciaire.

#### 4.3.2. Les contrôles relatifs à la sélection des projets

**La sélection et la programmation des projets par les organes de gouvernance restent généralement conformes aux prescriptions des manuels de l'INDH. Les projets de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont, hormis quelques cas isolés, issus des CLDH, ceux du programme transversal issus des appels à projets et ceux de lutte contre la précarité validés au niveau des comités régionaux de développement humain.**

Toutefois, le processus de sélection demeure peu formalisé et non généralement adossé à un système de notation sur la base de critères clairs d'évaluation. En effet, moins de la moitié des CPDH dispose d'une grille formalisée de sélection. Ceci, conjugué au défaut d'institution d'une commission technique auprès des CPDH et l'implication toujours timide des divisions techniques et des services extérieurs, impacte négativement la qualité des études techniques et des montages financiers des projets proposés.

De surcroît, ces grilles, lorsqu'elles existent, ne sont pas largement diffusées et les décisions de rejets ne sont pas généralement communiquées. Près de la moitié (**1/2**) des CPDH à l'échelon national procède à la publication ou à l'affichage des résultats de leurs délibérations.

Enfin, les aspects relatifs au fonctionnement, à l'entretien et à la pérennité des projets sont souvent absents des considérations de sélection. Cet état de fait est reflété par les lacunes des montages juridico-financier des conventions conclues avec les partenaires et compromet l'atteinte des objectifs escomptés.

#### 4.3.3. Les contrôles relatifs au suivi des réalisations

**Les contrôles relatifs au suivi des réalisations, assurés par les divisions chargées de la gestion des programmes INDH, s'améliorent d'année en année et sont généralement satisfaisants, bien que les CLDH demeurent peu impliqués dans le suivi des réalisations du fait que les DAS ne coordonnent pas suffisamment les efforts de suivi avec ces organes.**

En effet, plus de la moitié des DAS ne tiennent pas à jour les rapports périodiques de suivi des projets, en partie en raison du faible niveau de coordination entre les divisions techniques, les services extérieurs, et également du fait du manque d'implication des équipes d'animation communales et de quartiers.

D'ailleurs, l'échange des documents entre ces différents acteurs reste généralement peu formalisé et les rapports de suivi des ILDH font rarement l'objet de présentation plénière lors des réunions des CPDH.

### 4.4. Information et Communication

#### 4.4.1. Information

**La circulation de l'information entre les structures chargées de la gestion des programmes INDH est susceptible d'être améliorée car elle est généralement assurée au moyen de contacts directs et de réunions.**

Les mécanismes de remontée de l'information sont peu structurés et continuent de pâtir du faible niveau de coordination entre les acteurs de l'INDH. De même, le contrôle des données de suivi des projets, avant leur transmission au Ministère mérite d'être amélioré.

En fait, les modalités de gestion de l'information restent marquées au fil des années au niveau territorial par l'absence d'un cadre de référence harmonisé et communément partagé entre les acteurs. Jusque là, la qualité de gestion de l'information reste tributaire des efforts propres et des bonnes initiatives des gestionnaires locaux.

#### 4.4.2. Communication

**Les efforts entrepris par les gestionnaires locaux en matière de communication sont louables. Plus des deux tiers (2/3) des provinces et préfectures ont adopté des plans de communication de proximité, qui vulgarisent aux moyens de panneaux d'affichage, de dépliants et de fiches signalétiques, l'esprit de l'INDH, sa philosophie et sa démarche ainsi que le suivi de sa mise en œuvre.**

Ainsi, les plans de communication, quasi inexistantes en 2007, ont non seulement été largement adoptés en 2009, mais ont également permis d'assurer une plus grande adhésion des acteurs à travers une communication plus structurée, adossée à des objectifs et planifiée dans le temps.

Toutefois, ces efforts restent insuffisants en l'absence d'une forte implication des EAC/EAQ dans ces politiques de communication.

#### 4.5. Pilotage

**Le pilotage des opérations INDH enregistre chaque année des améliorations significatives. Les gestionnaires sont de plus en plus conscients de la nécessité d'adopter des outils de suivi et de reporting afin de pouvoir atteindre les objectifs escomptés. Ainsi, plus des deux tiers (2/3) des provinces et préfectures disposent de tableaux de suivi et de reporting régulièrement mis à jour.**

Toutefois, l'alimentation et l'actualisation de ces tableaux de suivi demeurent tributaires de la fluidité de circulation de l'information entre les différentes structures et la fiabilité de celle-ci. En effet, très peu de tableaux de suivi et reporting sont issus de dispositifs intégrés de collecte et de partage d'information d'autant plus que les DAS n'en assurent pas la diffusion et le partage.

Par ailleurs, les limites du pilotage trouvent leurs origines dans la faiblesse des mécanismes de coordination entre les divisions chargées de la mise en œuvre des programmes INDH. En effet, seules 35 provinces et préfectures organisent des réunions périodiques entre les dites divisions. 28 organisent même des sorties conjointes de suivi sur le terrain.

Enfin, la mise en place effective de cellules d'audit interne enregistre toujours un retard. Seules **30** préfectures et provinces disposent d'une cellule opérationnelle d'audit, le plus souvent rattachée soit aux DAS, soit aux divisions du budget ou encore aux divisions de contrôle de gestion et système d'information, ce qui risque fortement de compromettre, au-delà de la faiblesse de l'expertise locale en matière d'audit interne, l'indépendance et l'objectivité de ses travaux.

## 5. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES MISSIONS ANTERIEURES

**La mise en œuvre des programmes INDH connaît une amélioration continue grâce notamment à la forte mobilisation des acteurs, aussi bien territoriaux que locaux. Ce qui leur a permis de s'approprier rapidement la nouvelle philosophie et les nouveaux mécanismes et outils de l'INDH.**

Cette amélioration est également la consécration de la valeur ajoutée apportée par l'audit conjoint. Elle est ainsi le fruit des efforts mutuellement déployés par les gestionnaires territoriaux et les auditeurs afin qu'à la clôture de chaque exercice, le bilan des réalisations soit dressé, les axes de progrès identifiés et les recommandations d'amélioration des processus les plus fragiles formulées.

Cependant, la mise en œuvre des dites recommandations paraît contrastée d'un processus à un autre et d'une localité à une autre. Ce qui traduit les difficultés rencontrées par certains acteurs pour adopter les nouvelles modalités de gestion, à même d'apporter plus de performance dans le cycle de programmation, de réalisation et de suivi des projets INDH.

Ainsi par exemple, les recommandations relatives à la mise en place et au respect des directives en matière de règles de constitution et de fonctionnement des organes de gouvernance ont été quasiment toutes mises en œuvre.

De même, les recommandations relatives à la mise en place des nouveaux organes administratifs (DAS), leur organisation et leur fonctionnement ont été largement respectés. Celles relatives à la séparation interne des tâches et à la nécessité de doter les DAS en moyens humains et logistiques suffisants ont été certes appliquées mais dans une moindre mesure.

Il en est de même pour les recommandations ayant trait à la constitution de comités techniques et à l'adoption de grilles de sélection de projets qui n'ont été que partiellement appliquées. Enfin, celles relatives à l'amélioration du processus de conception, de programmation et de planification des projets, notamment à travers une implication accrue des équipes d'animation et des services extérieurs, ont été rarement matérialisées par des dispositifs formalisés.

Quant aux recommandations relatives à l'échange d'information, à la coordination des actions avec les autres services et à la formalisation des procédures de travail, elles n'ont été que faiblement prises en compte.

Ces contrastes sont également observés en matière de mise en place et de programmation des crédits. Les recommandations relatives au respect des nouvelles dispositions réglementaires en la matière et à la tenue à jour des livres et écritures comptables ont été généralement respectées, comme en témoigne en partie, l'amélioration notable de la fiabilité des états financiers. Toutefois, les recommandations relatives à une planification pluriannuelle des crédits et à l'optimisation du cycle de dépenses ont modestement été suivies.

Quant à la réalisation des projets, les recommandations relatives à la nécessité de disposer d'études préliminaires et au respect des règles de concurrence lors de la passation de marchés ont été globalement appliquées, de même que celles relatives la contractualisation et aux mécanismes de partenariat.

Cependant, les recommandations au sujet des mécanismes de suivi et d'évaluation n'ont pas pu être aussi facilement appréhendées par les services gestionnaires. Il paraît à ce niveau, que la volonté des acteurs d'améliorer le suivi et l'évaluation se heurte aux difficultés inhérentes à la coordination externe entre les services de l'Etat.

En matière de communication, les recommandations relatives à la signalétique des projets et aux panneaux de communication ont été dans leur grande majorité respectées, au même titre que celles relatives à l'élaboration d'un plan de communication. Par contre, les recommandations relatives à l'implication des équipes d'animation et du tissu associatif dans les efforts de communication ont été moins respectées.

Sur le plan de la convergence, les recommandations émises n'ont été généralement que partiellement appliquées. Ce constat explique la tendance observée depuis le lancement de l'INDH, selon laquelle il y a eu une implication graduelle des services extérieurs dans la réalisation des projets, particulièrement à travers l'accompagnement et le conseil technique, et que leur implication en matière de coordination des actions et des interventions reste timide.

Ainsi, il paraît d'une manière générale que les préconisations en matière de mise en place des nouvelles structures délibératives et de gestion ont été plus facilement appliquées par les services gestionnaires que celles relatives à la coordination entre ces nouvelles structures et celles déjà existantes.

De même, les recommandations relatives à l'adoption par les acteurs de nouveaux mécanismes de gestion, en matière de programmation et d'exécution de dépenses, ont été plus facilement mises en œuvre que celle relatives à l'amélioration de dispositifs de travail préexistants, comme celles relatives à l'ordonnancement des actions et au suivi de leurs réalisations.

Quant aux recommandations au sujet de l'adoption de nouvelles techniques de gestion, comme le management par les risques, le contrôle de gestion ou de l'audit interne, elles ont été faiblement appliquées par les services gestionnaires.

Cette stratification dans la mise en œuvre des recommandations traduit *in fine* les efforts incommensurables déjà accomplis, mais identifie aussi les écueils inhérents à tout processus de changement qui interpelle davantage d'efforts de la part des gestionnaires et des auditeurs pour apporter plus de performance dans la mise en œuvre de l'INDH.

## 6. RECOMMANDATIONS

Au terme des audits menés conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale et l'Inspection Générale des Finances, plusieurs recommandations ont été formulées dans le but d'une part, de consolider les acquis et 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.

Cette année, et afin d'assurer une plus grande célérité dans la mise en œuvre des recommandations émises, les auditeurs ont adossé les actions préconisées à des plannings de réalisation dont le respect de leurs mises en œuvre sera périodiquement évalué.

Les recommandations émises peuvent être synthétisées comme suit :

### 6.1. Conception des programmes et sélection des projets

1. *Améliorer le processus d'élaboration et de conception de programmes, notamment à travers :*
  - a. L'élaboration et/ou actualisation des diagnostics participatifs pour l'identification et la hiérarchisation des besoins sur la base desquelles les axes prioritaires d'intervention devraient être clairement identifiés.
  - b. L'adoption d'une approche pluriannuelle dans la programmation des projets.
  - c. L'accélération du cycle de validation des projets afin que la validation par le CPDH des Initiatives Locales de Développement Humain et des résultats des appels à projets intervienne au plus tard au début de chaque exercice.
2. *Optimiser le choix et la sélection des projets, par le biais de :*
  - a. La constitution et l'activation du rôle des comités techniques, rattachées aux CRDH et CPDH, dans l'examen des projets proposés, la validation des études techniques préliminaires et l'estimation des coûts de réalisation.
  - b. L'adoption de grilles de sélection et de validation de projets, adaptées aux spécificités de chaque programme. Les dites grilles de sélection doivent tenir compte, entre autres considérations, de l'éligibilité, de la régularité, de la faisabilité et des conditions futures de fonctionnement des projets proposés.
  - c. L'intérêt qui doit être accordé davantage au financement des projets de création d'activités génératrices de revenus.

### 6.2. Programmation des crédits et exécution des dépenses

3. *Améliorer la programmation des crédits et ce, par les points suivants :*
  - a. Adopter une programmation pluriannuelle des projets, en considération de l'importance des reports et des crédits d'engagement par anticipation.
  - b. Procéder à l'engagement des crédits, dès l'approbation par les instances de gouvernance des décisions de validation des projets et ce afin d'améliorer leur taux de réalisation et d'éviter la concentration des engagements en fin de l'exercice.

**4. Optimiser l'exécution des dépenses, particulièrement en:**

- a. Procédant aux versements des parts INDH aux porteurs de projets dès la signature des conventions et au fur et à mesure de l'avancement des travaux.
- b. Améliorant la qualité des CPS, règlements de consultation et descriptifs des prestations à réaliser par voie de bon de commande.

**6.3. Réalisation des projets**

**5. Améliorer la qualité de réalisation des projets INDH, par :**

- a. Le recours systématique aux études techniques pour tout projet de construction, ouverture de piste ou adduction d'eau potable, et ce, avant la passation des marchés.
- b. L'implication des services extérieurs dans l'élaboration des CPS des marchés de travaux.

**6. Renforcer le suivi technique des projets, en procédant à :**

- 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'accompagnement des équipes techniques communales, en charge de la maîtrise d'ouvrage, tout au long des cycles de réalisation des projets.

**6.4. Suivi, Reporting et évaluation**

**7. Adopter, au niveau des services techniques provinciaux et préfectoraux, des plannings de suivi des réalisations financières et physiques des projets.**

**8. Impliquer davantage les services techniques des communes et les services extérieurs des ministères dans le suivi des réalisations physiques.**

**9. Renforcer la coordination entre l'ensemble des structures impliquées dans la mise en œuvre de l'INDH, notamment à travers l'organisation de réunions mensuelles entre les représentants desdits services dans le but d'évaluer les actions passées, rapprocher les différents états de suivi et de coordonner les actions à venir.**

**10. Adopter, au niveau des organes de gouvernance, un système de reporting régulièrement mis à jour et soumis aux délibérations, et qui permet de renseigner sur l'avancement de l'ensemble des programmes INDH.**

**11. Procéder à l'évaluation périodique des projets réalisés ainsi que de leur fonctionnement.**

**6.5. Exploitation et pérennité des projets**

**12. Définir, avant le lancement des réalisations, les modalités futures d'exploitation et de fonctionnement des projets programmés.**

**13. Définir, au préalable, le calendrier de mise en exploitation des projets tout en précisant les délais octroyés aux différents partenaires pour concrétiser leurs engagements.**

**14. Intégrer dans les textes des conventions les fonds prévus par les différents partenaires pour garantir l'exploitation et la pérennisation des projets à réaliser.**

## **6.6. Information et communication**

- 15.** *Améliorer la circulation interne de communication particulièrement à travers le partage des informations relatives à la programmation, à la mise en œuvre des projets ainsi que le suivi des réalisations INDH.*
- 16.** *Procéder à l'affichage systématique des appels à projets, des grilles de sélection et des procès verbaux des réunions des organes de gouvernance.*
- 17.** *Renforcer l'implication des partenaires, tissu associatif et équipes d'animation dans les actions de communication.*
- 18.** *Prévoir des sessions de formation au profit des acteurs en charge de l'exécution et du suivi des actions de réalisation. Ces sessions et réunions doivent particulièrement porter sur les techniques de management de projets et les techniques de maîtrise d'ouvrage.*

## **6.7. Pilotage**

- 19.** *Accélérer la mise en place des cellules d'audit interne, tout en veillant à les rattacher directement aux Walis et Gouverneurs afin de leur assurer l'indépendance et l'objectivité nécessaires à leurs travaux.*
- 20.** *Veiller à la convergence des programmes INDH avec les plans sectoriels territoriaux, lors des réunions de programmation des instances de gouvernance.*