

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 2013

Elaboré par le Groupe de Travail
IGAT/IGF
Septembre 2014



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

Extrait du Discours de SM le Roi Mohammed VI, Que Dieu L'Assiste, adressé à la 69^{ème} assemblée générale des Nations unies tenue à New York

26 Septembre 2014

«... Conscient du caractère impérieux de ces défis, nous nous employons à construire un modèle de développement particulier fondé sur les valeurs civilisationnelles et les spécificités du peuple marocain, en interaction positive avec les principes et les objectifs internationaux en la matière.

Ainsi, le Maroc est arrivé à mettre au point une initiative nationale pionnière pour la promotion du développement humain »

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.

Groupe de Travail IGAT/IGF

TABLE DE MATIERES

<i>PREAMBULE.....</i>	<i>6</i>
<i>Introduction.....</i>	<i>7</i>
<i>Opinions des auditeurs.....</i>	<i>10</i>
<i>I. La mise en place des crédits</i>	<i>11</i>
<i>II. La programmation des opérations</i>	<i>14</i>
<i>II.1. Conformité et efficience des processus de programmation.....</i>	<i>14</i>
<i>II.2. L'éligibilité des projets INDH</i>	<i>17</i>
<i>III. La préparation des opérations</i>	<i>17</i>
<i>IV. La passation des commandes.....</i>	<i>18</i>
<i>V. L'élaboration des conventions de partenariat.....</i>	<i>20</i>
<i>VI. L'engagement des crédits</i>	<i>21</i>
<i>VII. Le transfert des fonds aux partenaires</i>	<i>22</i>
<i>VII.1. Le transfert des fonds aux CAS-ILDH et le suivi de leur utilisation</i>	<i>22</i>
<i>VII.2. Le transfert des fonds aux associations</i>	<i>23</i>
<i>VIII. La mise en œuvre et le suivi des projets.....</i>	<i>24</i>
<i>IX. L'ordonnancement des dépenses</i>	<i>25</i>
<i>X. La fiabilité des états financiers.....</i>	<i>26</i>
<i>XI. Les fonctions transverses</i>	<i>27</i>
<i>XI.1. La conformité des modalités de constitution des organes de gouvernance</i>	<i>27</i>
<i>XI.2. Le fonctionnement des entités impliquées dans la réalisation des opérations.....</i>	<i>28</i>
<i>XI.3. Le fonctionnement des équipes d'animation communale et de quartiers (EAC/Q).....</i>	<i>28</i>
<i>XI.4. Evaluation et gestion des risques</i>	<i>29</i>
<i>XI.5. Information, formation et communication.....</i>	<i>29</i>
<i>XI.6. Audit interne.....</i>	<i>30</i>
<i>XI.7. Pilotage :</i>	<i>30</i>
<i>Recommandations</i>	<i>32</i>

PREAMBULE

L'année 2013, troisième année de la seconde phase de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, constitue l'occasion d'une évaluation à mi-parcours de ladite phase. L'évaluation d'un côté, du degré d'appropriation par les acteurs, des ajustements apportés aux modalités et procédures de fonctionnement du programme, et d'un autre, des progrès réalisés par les acteurs territoriaux en matière de programmation, de mise en œuvre, d'exécution et d'opérationnalisation des projets INDH.

En effet, il ressort des rapports des différentes missions conjointes d'audit IGAT/IGF que les gestionnaires du programme ont généralement pris les mesures nécessaires pour s'adapter aux grands ajustements apportés au programme. Les organes de gouvernance des Communes/Quartiers nouvellement créés au titre du ciblage territorial de la seconde phase sont opérationnels, le cinquième programme (Mise à niveau territoriale) est opérationnel, et la réglementation nationale est désormais appliquée dans la passation des commandes.

Il en ressort aussi que l'exécution des programmes continue de souffrir des mêmes insuffisances relevées au long des exercices antérieurs et ce, malgré l'expérience acquise par les gestionnaires lors de la première phase de l'INDH. Aussi, le constat relevé lors du précédent exercice faisant état d'un relâchement du degré de vigilance de certains sous ordonnateurs dans le respect des modalités d'exécution du programme, se trouve-t-il cette année confirmé.

En effet, et comme précisé par le tableau ci-dessous, le nombre d'opinions avec réserves formulées par les auditeurs sur la régularité, la sincérité et la fiabilité des quatre vingt trois (83) CAS-INDH s'est maintenu cette année encore dans une valeur assez élevée, avec 20 certifications avec réserve. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution, depuis le lancement de l'INDH, du nombre des opinions formulées avec réserves par les auditeurs du programme.

Année	Nombre de sous ordonnateurs	Certification sans réserve	Certification avec réserve	Opinion Défavorable	Impossibilité d'exprimer une opinion
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
2011	83	74	7	2	0
2012	83	61	21	0	1
2013	83	63	20	0	0

La présente synthèse, qui résume les principaux constats consignés dans les rapports d'audit, traite en premier des résultats des examens des états financiers du programme et des opinions portées sur lesdits états, discute ensuite de la programmation et de l'exécution des projets et enfin du fonctionnement des organes de gouvernance, des processus transverses de gestion et des recommandations formulées par les auditeurs au titre de l'exercice sous revu.

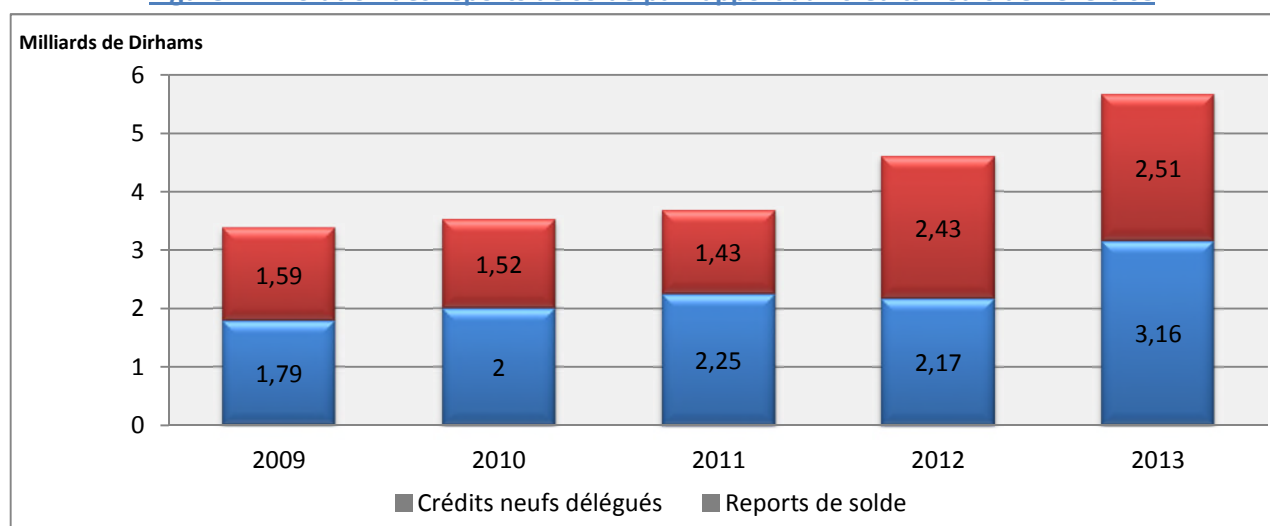
Introduction

Au titre de l'année 2013, le volume global de crédits disponibles chez les sous ordonnateurs est de **5.681.068.427 DH**, réparti comme suit :

- ✦ Crédits de paiement neufs délégués en 2013 : 3 168 781 700,00 DH
- ✦ Excédent des crédits de paiement de 2012 délégués à nouveau en 2013 (crédits de paiement non engagés en 2012 et engagements annulés) : 1 053 991 109,01 DH
- ✦ Crédits reportés 2012/2013 (reliquat d'engagement n'ayant pas donné lieu à ordonnancement au 31 décembre 2012) : 1 458 295 618,29 DH

Les crédits reportés, d'un montant de 1,458 Milliards de DH, représentent ainsi 25,67% du total des crédits délégués, et les excédents de crédits, d'un montant de 1,053 Milliards de DH, en représentent 18,55%. Ainsi, les reports de solde représentent **44,22%** du total des crédits délégués. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de ces reports par rapport aux crédits neufs.

Figure 1 : Evolution des reports de solde par rapport aux crédits neufs de l'exercice



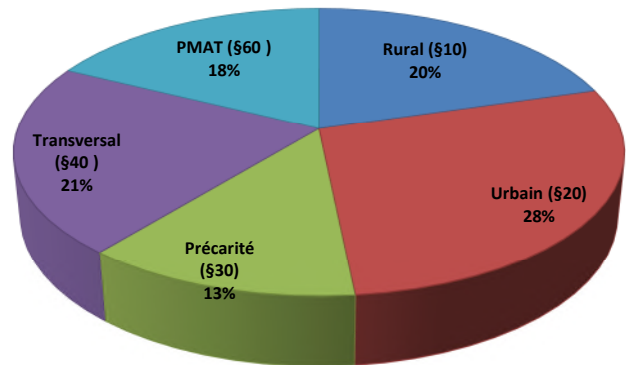
Comme illustré ci-dessus, les reports de solde se maintiennent dans les mêmes proportions enregistrées lors de l'exercice précédent. Il est à noter qu'au niveau provincial et préfectoral, la part du report de solde dans les crédits disponibles est très variable, allant de 6,65% (pour la province de Guercif) à 71,72% pour la Préfecture d'Arrondissements de Aïn Sbaâ Hay Mohammadi.

En tout, 47 provinces et préfectures dépassent cette moyenne nationale de 44,22% des reports de solde par rapport au total des crédits délégués. Ceci témoigne d'un certain essoufflement des capacités des sous ordonnateurs à programmer, engager et ordonnancer les crédits.

Il se déduit également du graphique l'augmentation significative des crédits neufs délégués par rapport à ceux des exercices précédents, principalement suite à la délégation pour la première fois des crédits relatifs au programme de mise à niveau territoriale. Le tableau ci-dessous retrace la répartition, par programme, du volume global des crédits.

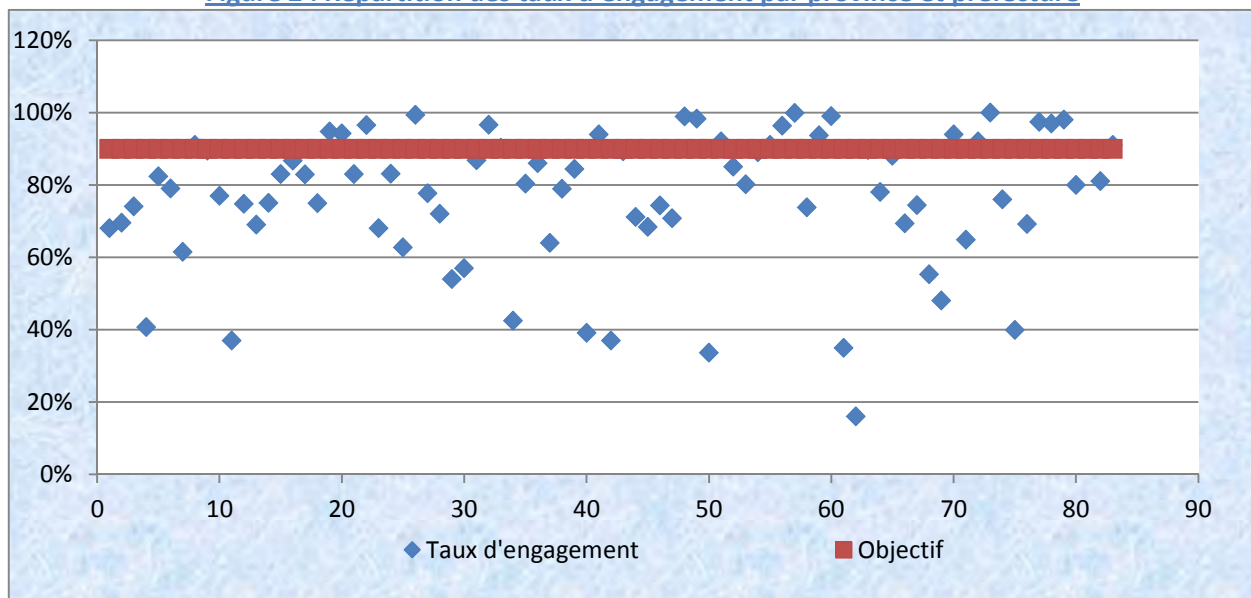
✦ Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural	: 1 159 380 601,02 DH
✦ Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain	: 1 589 817 172,25 DH
✦ Programme de lutte contre la précarité	: 713 500 054,70 DH
✦ Programme transversal	: 1 216 038 899,33 DH
✦ Programme de mise à niveau territoriale	: 1 002 331 700,00 DH

Cette répartition inter-programme, telle qu'illustrée ci-contre, montre que le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain reste le programme dominant avec **28%** des crédits disponibles contre seulement **13%** pour le programme de lutte contre la précarité. Le programme transversal et celui de lutte contre la pauvreté en milieu rural bénéficient de quotes-parts presque égales avec 21% et 20%. Le programme de mise à niveau territoriale, destiné à 22 provinces, bénéficie de 18% des crédits.



S'agissant des performances budgétaires annuelles attendues, le total des crédits engagés en 2012 a atteint **4 193 256 406,19 DH**, soit un taux d'engagement global de **74%** par rapport au total des crédits disponibles (crédits délégués et crédits reportés), nettement en deçà de l'objectif fixé à **90%**, par le comité de pilotage pour la deuxième phase INDH (2011-2015). La ventilation de ces taux d'engagement par province et préfecture peut être schématisée comme ci-dessous.

Figure 2 : Répartition des taux d'engagement par province et préfecture

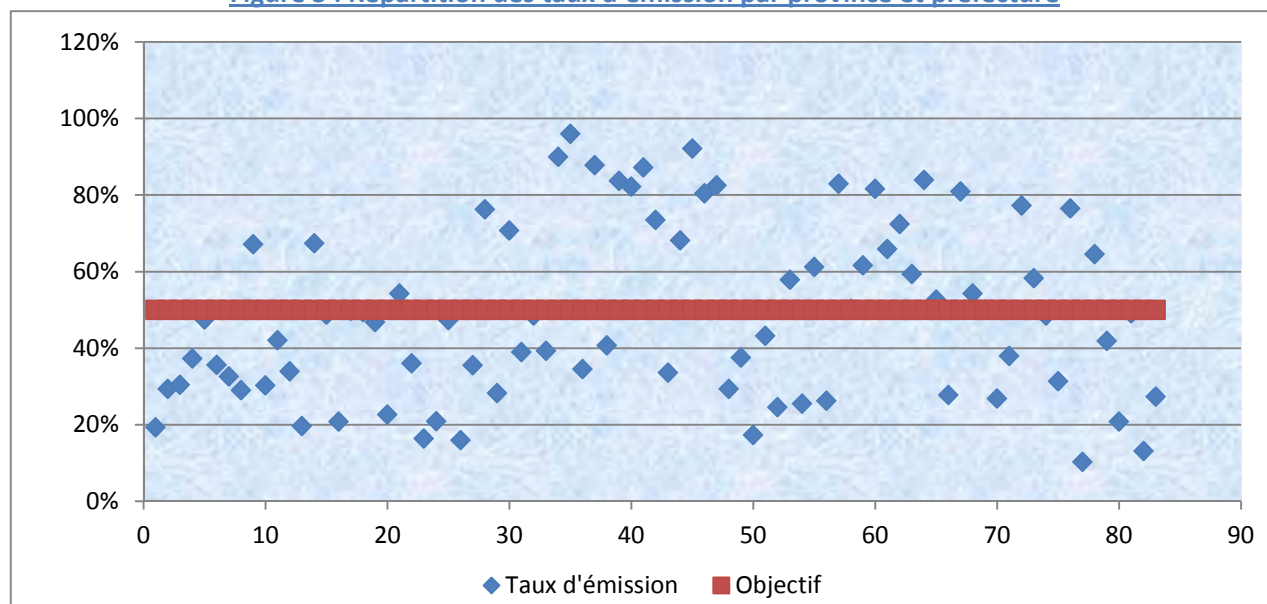


Source : Consolidation des crédits délégués établie à partir des annexes 1 des états financiers élaborés sous la responsabilité des sous ordonnateurs.

Tel qu'il ressort du graphique ci-dessus, l'objectif de 90% comme taux d'engagement a été atteint seulement par 34 des 83 Préfectures et Provinces, soit seulement 41% des sous ordonnateurs.

Quant aux crédits émis, ils ont atteint un total de **1 730 271 847,76 DH**, soit un taux d'émission global de **41%**, par rapport aux crédits engagés, nettement inférieur à l'objectif de **50%** fixé par le comité de pilotage. La ventilation des taux d'émission par province et préfecture peut être illustrée comme ci-dessous.

Figure 3 : 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

Tel qu'il ressort du graphique ci-dessus, l'objectif de 50% comme taux d'émission a été atteint seulement par 34 des 83 Préfectures et Provinces, soit seulement 41% des sous ordonnateurs. Ainsi, le nombre de sous ordonnateurs qui ont atteint les résultats attendus en terme d'émission est identique à celui de ceux les ayant obtenus en terme d'engagement.

Opinions des auditeurs

Les **83** missions d'audit de l'exercice 2013 ont abouti à :

- **63** certifications sans réserve ;
- **20** certifications avec réserve (Larache, Essaouira, Guelmim, El Haouz, Fès, Safi, Lâayoune, Taounate, El Jadida, Moulay Yacoub, Sefrou, Boulemane, Casablanca Anfa, Al Hoceima, Taza, Azilal, Fqih Ben Salah, Assa Zag, Es Semara et TanTan.) ;

Ces réserves sont motivées par les considérations suivantes :

- ✖ Transgression de certaines dispositions de gestion des crédits (défaut d'annulation des engagements relatifs à des marchés résiliés, utilisation du CAS-INDH comme support budgétaire pour réaliser des dépenses non liées au programme, etc.) ;
- ✖ Non respect des règles de sélection, de validation et de financement des projets par les organes de gouvernance des programmes INDH ;
- ✖ Financement de projets non éligibles (à travers le CAS-INDH ou à travers les CAS-ILDH) ;
- ✖ Violation des principes de ciblage INDH (réalisation de projets, à travers le programme rural ou urbain, dans des quartiers ou des communes non cibles, réalisation de projets dans des communes cibles à travers le programme transversal) ;
- ✖ Violation de certaines dispositions de gestion des dépenses (non respect des règles de passation de la commande publique, paiement de prestations non exécutées, paiement en l'absence du service fait, engagement de dépenses de régularisation...) ;
- ✖ Importance des irrégularités relevées lors de l'examen de la matérialité des dépenses (non-conformité de certains travaux réalisés ou fournitures livrées aux clauses des CPS) ;

L'analyse des faits ayant motivé ces opinions avec réserves permet de les regrouper en deux catégories : Ceux relatifs aux procédures et modalités de sélection et de financement des projets INDH (ciblage, éligibilité, règles de financement, etc.) et ceux relatifs à l'exécution des dépenses.

Si les seconds peuvent s'expliquer par une capacité de gestion, souvent modeste, et par des contraintes en rapport avec la carence en ressources humaines qualifiées, les premiers sont par contre nettement moins défendables, surtout après huit années de mise en œuvre des programmes et procédures spécifiques de l'INDH.

Il est significatif de relever à ce propos que certains sous ordonnateurs dont les comptes ont fait l'objet d'une certification avec réserve ou d'une opinion défavorable lors des exercices précédents, n'ont pas déployé les efforts nécessaires pour surmonter les défaillances déjà stigmatisées. Ainsi, certains ont fait l'objet d'une certification avec réserve pour la troisième année consécutive (provinces de Larache et d'Essaouira) et d'autres pour la deuxième année consécutive (provinces de Guelmim, El Haouz, Fès, Safi, Lâayoune, Taounate et El Jadida).

Il serait donc opportun de prévoir des mécanismes qui inciteraient les sous-ordonnateurs à se conformer davantage aux règles de l'INDH, et qui les sensibiliseraient sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations d'audit, conformément au dispositif régissant la seconde phase de l'INDH.

I. La mise en place des crédits

1) Une amélioration notable de l'opération de délégation des crédits...

L'opération de délégation des crédits a été marquée durant cet exercice par le lancement effectif du programme de mise à niveau territoriale. Les crédits y relatifs ont représenté 31% du total des crédits neufs de l'exercice, et 17% du total des crédits délégués.

L'autre élément marquant de l'exercice est l'exécution de trois délégations spéciales, d'un montant total de 5.450.000 DH et ce, suite à des lettres émanant du Ministère de l'Intérieur. Elles sont accordées au titre du programme transversal au profit des Provinces de Berkane et Tata (lettre du MI n° 918 du 27 février 2013) et puis Assa-Zag (lettre du MI n° 1563 du 26 juillet 2013).

Ainsi, les crédits délégués aux sous-ordonnateurs, au titre de l'exercice 2013, ont atteint la somme de 4.222.772.809,01 DH et ont été concrétisés à travers 213 ordonnances de délégations de crédits. La déclinaison de ces crédits par programme est illustrée par le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Répartition par rubrique budgétaire des crédits délégués (en DH)

	Rubrique	Crédits neufs 2013 (*) (1)	Crédits redélégués (2)	Total des crédits délégués en 2013 (1+2)
§10	Programme rural	628 800 000,00	199 590 673,63	828 390 673,63
§20	Programme urbain	692 200 000,00	428 712 198,04	1 120 912 198,04
§30	Programme précarité	280 000 000,00	139 958 287,77	419 958 287,77
§40	Programme transversal	565 450 000,00	285 729 949,57	851 179 949,57
§60	Programme de mise à niveau territoriale	1 002 331 700,00	0,00	1 002 331 700,00
	Total	3 168 781 700,00	1 053 991 109,01	4 222 772 809,01

(*) Y compris les délégations spéciales.

L'appréciation de la répartition mensuelle de ces délégations de crédits, en nombre et en montant, permet de constater l'amélioration sensible de la gestion de cette opération.

En effet, les crédits neufs des quatre programmes classiques ont été délégués en une seule tranche, opérée le 04 février 2013. Ceci dénote de l'effort louable consenti par les services de l'ordonnateur, pour se conformer à l'objectif assigné par la note d'orientation de la phase 2 de l'INDH, en matière de mise en place des crédits, à savoir la délégation des crédits au cours du mois de janvier de chaque exercice.

Toutefois, il faut souligner que les crédits redélégués n'ont été délégués aux sous ordonnateurs qu'en date du 1^{er} Août 2013. Ce retard manifeste est dû essentiellement à l'établissement tardif des états de reports et des annulations des engagements selon la Loi des Finances.

Quant au programme de mise à niveau territoriale (qui concerne 22 provinces), les crédits y afférents ont été délégués aux sous ordonnateurs en deux tranches, durant les mois de février et mars 2013. Le tableau ci-dessous retrace, en nombre et en montant, l'ensemble de cette opération de délégation des crédits.

Tableau 2 : Répartition dans le temps, en nombre et en montant, des crédits délégués

Programmes concernés	Date des délégations	Nombre des délégations	Montant en DH	%
Programmes classiques	04 Février 2013	83	2.161.000.000,00	51,3%
PMAT	11 Février 2013	22	440.071.400,00	10,2%
PMAT	05 mars 2013	22	562.260.300,00	13,0%
Programmes classiques	1 ^{er} Aout 2013	83	1.053.991.109,01	25,4%
Délégations spéciales	22 Mars & 04 Octobre 2013	3	5.450.000,00	0,1%
-	Total	213	4 222 772 809,01	100%

Ainsi, les crédits délégués aux sous-ordonnateurs, au titre de l'exercice 2013, ont atteint la somme de **4.222.772.809,01** DH et se sont concrétisés à travers 213 ordonnances de délégations de crédits.


2) Conjuguée à une amélioration significative de la notification des recettes...

La notification des recettes a été opérée en plusieurs tranches et a accusé un retard plus que significatif. Toutefois, elle enregistre une nette amélioration par rapport à l'exercice précédent durant lequel la première notification n'avait eu lieu qu'en juillet 2012.

Durant l'exercice sous revu, la notification des recettes a été opérée en sept (7) tranches, entre le mois d'avril et le mois de novembre 2013. Le tableau ci-dessous retrace la chronologie des notifications des recettes durant l'exercice.

Tableau 3 : Répartition mensuelle, en nombre et en montant, des recettes notifiées

Date	23/04/13	22/05/13	18/06/13	22/07/13	23/10/13	20/11/13
Notifications	562260300	288700000	440 071 400	515 200 000	287 300 000	1075250000
Notifications cumulées	562 260 300	850 960 300	1 291 031 700	1 806 231 700	2 093 531 700	3 168 781 700
% PMAT	56%	-	44%	-	-	-
% Programmes classiques+Soutien	-	13%	-	24%	13%	50%
Notifications en nombre	22	83	22	83	61	78
Nombre de notifications cumulées	22	101	128	211	273	352

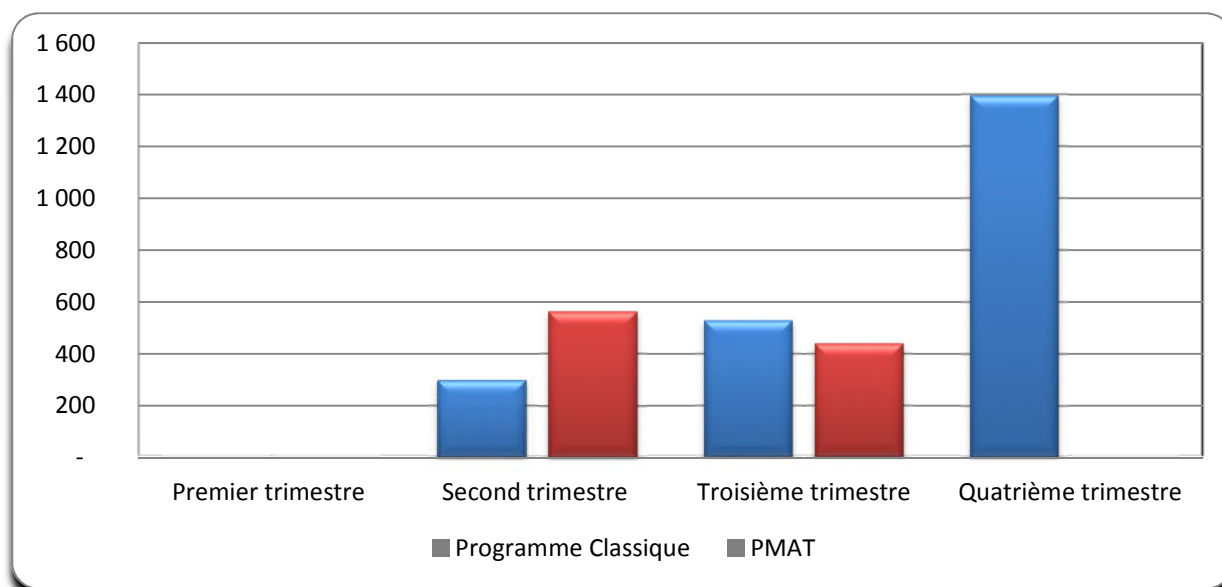
 Notifications des recettes du PMAT

 Notifications des programmes classiques

Ainsi, les premiers actes de notification de recettes n'ont été transmis aux sous-ordonnateurs qu'à partir du mois d'avril 2013. Les recettes des programmes classiques ont été notifiées en 03, voire 04 tranches et sans respecter le rythme préconisé par la note d'orientation de la phase 2 de l'INDH (30% des recettes doivent être notifiées avant fin février, 30% avant fin juin et 40% avant fin septembre de l'exercice en question).

De la sorte, une part importante de recettes, avoisinant 50 % pour les programmes classiques, n'a été notifiée aux sous-ordonnateurs qu'au cours du mois de novembre 2013. La figure ci-dessous illustre cette répartition, déséquilibrée, en montant des recettes notifiées, sur les trimestres de l'exercice.

Figure 4 : Répartition trimestrielle des recettes notifiées (en millions de dirham)



A noter enfin que les notifications de recettes relatives aux délégations spéciales de l'exercice, soit 5.450.000 DH, ont été opérées le même jour de la délégation des crédits, soit 3.450.000 DH le 31 juillet 2013 et 2.000.000 DH le 4 octobre 2013.

3) ... pourtant, les reports de crédits demeurent importants...

A côté de ces améliorations significatives des opérations de délégation et de notification des recettes, les opérations de programmation et d'exécution des dépenses ne se sont pas améliorées en parallèle. Ceci comme en témoigne l'évolution soutenue des reports de crédits.

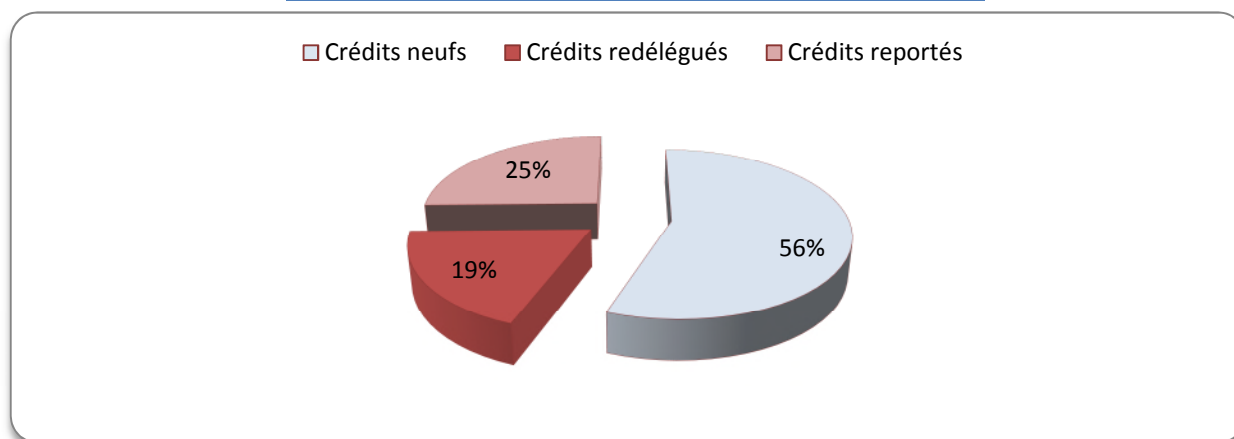
En effet, les reports de crédits ont atteint la somme de 1.458.295.618,29 DH, représentant une proportion importante de 34% du total des crédits délégués en 2013.

Tableau 4: Report de crédits par rapport aux crédits ouverts et crédits délégués

Report de Crédits (1)	Total crédits délégués (3)	% (1/3)
1.458.295.618,29	4.222.772.809,01	34%

En prenant en considération les reports de crédits, la figure ci-après présente la répartition des crédits disponibles par nature.

Figure 5 : Répartition des crédits disponibles de l'exercice



Il n'en demeure pas moins que l'importance de ces reports trouve une explication à la fois dans les retards de notification des recettes et dans la lenteur des processus de programmation et d'exécution des dépenses au niveau des sous ordonnateurs. Une programmation pluriannuelle permettrait certainement d'écourter le chronogramme de consommation des crédits. D'ailleurs, les enveloppes budgétaires allouées à chaque sous ordonnateur pour les années prochaines sont déjà déterminées par la plateforme INDH 2011/2015.

II. La programmation des opérations

II.1. Conformité et efficacité des processus de programmation

De manière générale, la programmation des crédits par les sous ordonnateurs continue de privilégier les projets d'infrastructures au détriment des Activités Génératrices de Revenus (AGR). 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 51% des crédits programmés en 2013. Ce déséquilibre est souvent expliqué par le déficit en infrastructures dont souffrent les communes et quartiers cibles comme en témoignent les résultats des diagnostics participatifs.

Il n'en est pas moins vrai que les sous ordonnateurs n'ont généralement pas mis en place des mécanismes d'accueil, d'orientation et d'accompagnement au profit des porteurs de projets AGR. En dépit de quelques bonnes pratiques éparses en la matière, les modalités de sélection des projets AGR sont restées limitées au simple formalisme de l'appel à projet du programme transversal, sans qu'il ne soit prévu des mécanismes de prise en charge et de traitement des demandes de financement d'AGR, et de soutien et d'assistance aux porteurs de projets.

Outre ce constat d'ordre général, le processus de programmation au titre de cet exercice a été marqué par le lancement effectif du programme de mise à niveau territoriale.

Les remarques saillantes dégagées des travaux des auditeurs, au sujet du processus de programmation, peuvent être ventilées par programme comme suit :

- **Programme de lutte contre la précarité**

- 4) **Des difficultés toujours substantielles dans le fonctionnement des CRDH**

Le fonctionnement des CRDH continue de pâtir de la faible périodicité des réunions, des carences de coordination et des défauts d'actualisation des cartes régionales et des schémas directeurs de la lutte contre la précarité.

En effet, les CRDH des Régions Tanger-Tétouan et Meknès-Tafilalet demeurent à ce jour non opérationnels, et les Régions Guelmim Es-Smara, Taza Al Hoceima Taounate et Oued Eddahab Lagouira, ne disposent ni de Carte Régionale de Précarité ni de schéma régional de précarité. De plus, les schémas directeurs régionaux de la lutte contre la précarité et les cartes régionales de précarité de huit (8) régions ne sont pas mis à jour.

Par ailleurs, l'examen des procédures de sélection des opérations inscrites dans le cadre du programme de lutte contre la précarité révèle que le ciblage des projets au niveau de 35 Provinces et Préfectures n'est pas basé sur la carte régionale de la précarité et le schéma régional de lutte contre la précarité.

De même, des cas de validation de projets par le CPDH au lieu du CRDH ont été constatés au niveau de 11 Provinces et Préfectures. Si cette situation peut s'expliquer par le désir de remédier à la défaillance des CRDH, il n'en demeure pas moins que cette pratique enfreint la réglementation stipulant que la validation définitive des projets choisis, doit obligatoirement passer par la commission technique de précarité et par le CRDH.

Ces carences représentent un risque avéré de compromettre les objectifs globaux du programme, censé apporter une réponse régionale aux problématiques de précarité au bénéfice de catégories d'individus marginalisés et extrêmement vulnérables, préalablement définies.

- **Les programmes de lutte contre la pauvreté (Rural) et l'exclusion (Urbain)**

- 5) **Des processus de programmation et de validation sous optimisés**

A l'instar des exercices précédents, la mise en œuvre des programmes urbain et rural se singularise par un retard manifeste au niveau de l'élaboration et de la validation des ILDH. Ces retards ont été relevés pour le programme urbain dans 48 Provinces et Préfectures, et pour le programme rural au niveau de 28 Provinces et Préfectures. Cette situation pour le moins préoccupante, ne va pas sans altérer tout le processus de mise en œuvre de ces programmes.

Par ailleurs, l'élaboration des ILDH n'est pas toujours basée sur une véritable démarche participative appuyée par des études formalisées des besoins. De plus, les projets proposés par les CLDH ne sont que rarement assortis d'études techniques et estimations financières rigoureuses.

Pis encore, la validation de ces propositions n'est pas basée sur des critères de sélection clairement définis. Les délibérations au niveau des CPDH au sujet de ces projets sont de simples formalités et ne traitent que rarement de leur opportunité, de leur impact et encore moins de leur convergence avec les autres programmes sectoriels.

Ces deux carences, de programmation (au niveau des CLDH) et de validation (au niveau des CPDH), compromettent sérieusement la réussite des projets de ces deux programmes et expliquent largement les retards importants dans la réalisation des projets y afférents.

Enfin, la programmation pluriannuelle, particulièrement des projets d'infrastructure, est une approche qui reste encore à implémenter au niveau des CLDH, dans la mesure où la proposition des projets se fait encore sur la base d'une vision annuelle. Ce constat concerne davantage le programme urbain (32 cas) que le programme rural (17 cas).

- **Programme transversal**

- 6) **Faible importance accordée aux AGR**

De prime abord, il faut noter que les services gestionnaires ont déployé des efforts très appréciables pour se conformer autant que possible à la procédure d'appel à projet, et pour adopter des grilles de notation et de sélection des projets. Les manquements à ces deux normes ont été limités durant cet exercice à seulement 5 et 7 provinces respectivement.

Cependant, l'examen des processus de sélection des projets dans le cadre du programme transversal a permis de constater que seulement 19 Provinces et Préfectures ont consacré au moins 40% de l'allocation annuelle dudit programme aux AGR. Celles-ci, qui devraient être la locomotive de tout le programme INDH, ne représentent généralement qu'un faible pourcentage de l'ensemble des programmes INDH.

Cette situation, récurrente, devrait inciter les sous ordonnateurs à redoubler d'efforts à l'effet de hisser les AGR à la place qui leur échoit. Les comités techniques rattachés aux CPDH ne doivent plus se contenter d'émettre un avis sur les projets proposés, mais aussi de jouer un rôle d'assistance aux porteurs des projets, notamment en matière de montage financier et d'étude de faisabilité.

Par ailleurs, il ressort des missions d'audit que 17 Provinces et Préfectures ont pris du retard dans la sélection et la validation des projets, et ce contrairement aux orientations de l'INDH qui prônent la célérité dans la mise en œuvre des opérations de l'INDH.

Egalement, des cas de dépassements du seuil de 300.000,00 dhs et du taux de 80% fixés pour le financement des projets inscrits dans le cadre du programme transversal ont été soulevés au niveau de 18 Provinces et Préfectures.

- **Programme de mise à niveau territoriale**

- 7) **Des nouveaux comités de coordination et de nouvelles procédures d'exécution**

Malgré la nouveauté du programme, qui a connu son lancement effectif durant l'exercice sous revu, les sous ordonnateurs des 22 provinces concernées par le programme ont rapidement mis en œuvre les comités provinciaux de coordination du programme, à l'exception de 6 Comités tardivement mis en place.

Toutefois, l'examen du processus de programmation des projets dans le cadre du programme de mise à niveau territoriale a révélé que les conventions-cadres conclues au titre du programme de 6 Provinces n'ont pas été, soit traduites par des conventions de partenariat entre le CPDH et les différents services extérieurs, ou sont en cours d'élaboration et ne sont pas encore finalisées.

II.2. L'éligibilité des projets INDH

L'examen de l'éligibilité des projets retenus au titre de l'année 2013 a permis de constater qu'ils sont globalement éligibles au financement de l'INDH. Toutefois, certains cas d'inéligibilité persistent encore.

Il s'agit notamment du financement, au niveau de 36 Provinces et Préfectures, de projets qui pouvaient être imputés sur les budgets des communes ou des autres départements ministériels, et du financement dans le cadre du programme de précarité de 29 Provinces et Préfectures, de projets ne bénéficiant pas aux 10 catégories de personnes ciblées par ce programme.

Par ailleurs, des projets, autres que les AGR, situés dans des communes ou quartiers ciblés ont été financés dans le cadre du programme transversal dans 14 Provinces et Préfectures, tandis que 16 Provinces et Préfectures ont financé dans le cadre du même programme des projets ne bénéficiant pas aux couches sociales ciblées. Il faut également souligner que des cas de fausses imputations et de financement des projets exclusivement par les fonds de l'INDH ont été relevés auprès de 10 Provinces et Préfectures.

Enfin, il y a lieu de signaler que cet exercice est marqué, essentiellement, par le nombre important de rapports relatant le financement de certaines actions en rapport avec Dours Talib et Taliba. Si de telles actions jouent un rôle considérable dans l'amélioration des conditions de scolarisation des enfants issus de familles pauvres, il n'en demeure pas moins, qu'elles ne bénéficient pas directement à l'une des dix catégories de personnes ciblées par le programme de lutte contre la précarité.

La récurrence de ces cas d'inéligibilité au financement de l'INDH, notamment ceux relatifs aux Dours Talib et Taliba, nécessite plus que jamais, la diffusion d'une note définissant de manière claire et détaillée la notion d'éligibilité ainsi que les actions et secteurs d'activités non éligibles au financement de l'INDH.

III. La préparation des opérations

8) *Faiblesse des études techniques et des cahiers de charges ...*

Les auditeurs continuent de relever de multiples cas de défaillances des études techniques lors de la phase de préparation des opérations à exécuter par les services des sous ordonnateurs. De plus, ces services sont souvent dépourvus des compétences nécessaires pour évaluer et valider la pertinence des livrables de ces études. Les lacunes générées impactent ainsi directement l'exécution des travaux, occasionnant le plus souvent des retards, des surcoûts et des malfaçons.

Pour cause, la passation de bons de commande pour la réalisation des études techniques se base le plus souvent sur le critère du prix, sans prise en compte des critères de qualification, d'expériences acquises dans des prestations similaires, des ressources humaines à mobiliser et encore moins du plan de charge du bureau d'études.

Les faiblesses des études techniques impactent aussi directement la qualité des cahiers des prescriptions spéciales (CPS) et des règlements de consultation (RC). Ainsi, plusieurs cas de divergences notables entre la nature et quantités de travaux prescrites dans les bordereaux de prix et les décomptes définitifs sont relevés chaque exercice, principalement du fait du caractère approximatif des premiers.

Pour les marchés de fournitures, certains règlements de consultation comportent des critères qui limitent le libre jeu de la concurrence, tandis que certains CPS mentionnent des marques de certains articles et ce, contrairement à la réglementation en vigueur.

9) ...conjugées à des défaillances dans l'estimation des coûts des projets...

Quant aux opérations à réaliser par les partenaires, qu'ils soient collectivités territoriales ou associations, le processus de préparation des opérations reste marqué par les multiples défaillances dans l'estimation des coûts des projets. D'ailleurs, certains projets, financés lors des exercices précédents, sont encore non réalisés pour insuffisance des fonds, constatée au moment de la réalisation.

En effet, les comités techniques rattachés au CPDH se contentent de donner leurs avis sur la faisabilité des projets sans examiner minutieusement l'estimation des coûts faite par les partenaires.

De plus, les services techniques des sous ordonnateurs n'assistent que rarement les porteurs de projets dans la phase préalable à l'exécution des projets, alors qu'il est encore temps d'ajuster et d'affiner les estimations des besoins et des coûts.

IV. La passation des commandes

- *Par voie de marché*

10) Lacunes persistantes lors des jugements des offres et d'approbation des marchés

Les lacunes en matière de jugement des offres continuent d'entacher la passation des marchés, dont les plus importantes concernent le non respect des dispositions du décret des marchés publics en matière de jugement des offres excessives ou anormalement basses.

De même, certains services gestionnaires continuent de pratiquer l'ouverture simultanée des enveloppes du dossier administratif et technique ainsi que l'offre financière, contrairement aux dispositions de la note d'orientation qui précisent qu'il est fait application de la réglementation nationale en la matière au cours de la deuxième phase de l'INDH. Cette pratique a aussi été relevée lors de l'examen des dossiers d'appel d'offres passés dans le cadre des CAS-ILDH.

Ces lacunes sont aggravées par les insuffisances constatées au niveau des règlements de consultation qui parfois, ne précisent pas des critères suffisamment objectifs pour l'évaluation et le jugement des offres. Elles sont également accentuées dans certains cas, par le caractère parfois assez sommaire de l'estimation financière de l'administration. Des écarts importants par rapport aux offres financières retenues ont ainsi été relevés.

D'un autre côté, les services gestionnaires manquent parfois de célérité dans l'envoi des notifications d'approbation, et lors de la transmission des lettres aux attributaires des marchés et soumissionnaires non retenus. Ces lacunes laissent des zones d'ombre quant au respect des règles de transparence exigées dans la gestion des différentes phases de passation des commandes.

Enfin, les commissions d'audit ont stigmatisé le recours de certains sous ordonnateurs à la procédure d'appel d'offres restreint, parfois pour des prestations ou des travaux courants. Ce recours est contraire aux instructions de la note d'orientations 2011-2015, stipulant que le mode privilégié pour l'exécution des dépenses de l'INDH est l'appel d'offres ouvert.

11) *Manquement aux conditions d'indépendance des bureaux d'étude et de contrôle*

Les auditeurs ont stigmatisé le fait que certains sous ordonnateurs mettent à la charge des entreprises attributaires des marchés de travaux, les frais relatifs aux études techniques, de contrôle des travaux et essais de laboratoires.

Cette pratique compromet sérieusement l'indépendance de ces bureaux d'études et de contrôle vis-à-vis des entreprises attributaires, d'autant plus que les services gestionnaires qui recourent à de telles pratiques sont souvent dépourvus de ressources humaines en nombre suffisant pour assurer le suivi d'exécution des travaux.

- *Par voie de bon de commande*

12) *Manquements aux principes réglementaires*

La passation des bons de commande continue de souffrir des mêmes défaillances déjà relatées lors des exercices antérieurs et dont les plus importantes restent l'absence d'indications claires sur les documents contractuels des spécifications et de la consistance des prestations à satisfaire et, le cas échéant, le délai d'exécution ou la date de livraison et les conditions de garantie.

De même, les services gestionnaires ne respectent pas l'obligation d'inscrire certaines indications essentielles sur les documents servant de base à l'attribution des bons de commandes, comme les dates et numéros des devis et des lettres de consultation.

Aussi, ils continuent de passer commande auprès de fournisseurs dont l'activité est parfois sans rapport avec l'objet de la dépense, et de limiter le jeu de la concurrence en pratiquant des consultations non suffisamment élargie. D'ailleurs, des bons de commande de régularisation ont été soulevés dans certains cas.

Enfin, certains services gestionnaires ont eu recours à des bons de commandes afin d'éluder la passation de marchés, moyennant le fractionnement de dépenses tandis que d'autres ont opté pour la réalisation de travaux de construction avec des bons de commande.

- *Par voie de contrat*

13) *Non-respect des procédures de sélection*

Le recours aux contrats, d'architecte ou de droit commun, reste lui aussi entaché par divers manquements à la réglementation en vigueur, dont le plus important est le non-respect de la procédure de sélection préalable.

Ainsi, par exemple, les auditeurs ont relevé des cas de non conformité de certains contrats d'architectes au contrat type d'architecte prévu par la circulaire n°56/CAB du Premier Ministre du 16/04/1992.

De plus, certains services gestionnaires recourent aux mêmes architectes pour la réalisation des études, même si certains d'entre eux manquent de rigueur dans l'établissement des estimations des travaux.

Enfin, certains contrats d'architecte passés sont des contrats de régularisation. L'examen des dossiers de travaux y afférents a effectivement révélé que les architectes commençaient l'exécution avant même l'approbation de leur contrat et la notification des ordres de service de commencement.

Quant aux contrats de droit commun, certains ont été conclus sans recours à la concurrence et ce, contrairement aux dispositions de la décision du Premier Ministre n° 3-4-08 du 26 août 2008 complétant la liste des prestations pouvant faire l'objet de contrats ou conventions de droit commun. Il y a eu même, dans certains cas limités, recours aux contrats de droit commun pour la réalisation de prestations qui ne sont pas éligibles à ce mode de passation.

V. L'élaboration des conventions de partenariat

L'examen des conventions de partenariat, qu'elles soient conclues avec les CLDH ou avec les associations porteuses des projets, a permis de constater que, dans la majorité des cas, celles-ci ont été correctement élaborées.

En effet, ces conventions fixent les engagements des porteurs des projets, leurs contributions financières, la contribution de l'Initiative, la description détaillée de chaque projet, les objectifs en matière de développement humain, les procédures de suivi de la réalisation par les CPDH et les procédures d'évaluation et d'audit.

Néanmoins, 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 concernent en premier la pertinence parfois contestable des études de faisabilité des projets et les montages technico-financiers sur lesquelles ces conventions ont été basées.

Ensuite, certains services gestionnaires ne veillent pas à l'adaptation des clauses des conventions aux spécificités de chaque projet. Ainsi, la consistance de la contribution en nature n'est pas toujours précisée et les responsabilités des partenaires au sujet du fonctionnement et de la pérennité des projets objets de conventions, ne sont pas précisément définies. De même, les modalités de versement des fonds INDH aux bénéficiaires ne sont pas toujours conformes à celles prévues par la réglementation en vigueur.

Enfin, les indicateurs d'évaluation des projets et des actions objet des conventions sont la plupart du temps assez sommaires et davantage axés sur des aspects quantitatifs.

VI. L'engagement des crédits

Globalement, les taux d'engagement des crédits ont enregistré cette année un léger recul par rapport à ceux de l'année précédente, pour se situer à une moyenne de 74% (contre 77% en 2012). Ce taux moyen d'engagement reste cependant nettement inférieur à l'objectif de 90%, fixé par la note d'orientation. Le tableau ci-dessous donne la ventilation des taux d'engagement par programme durant l'exercice 2013.

Tableau 5 : Tableau récapitulatif des états consolidés du CAS INDH

	Rubrique	Total des crédits disponibles (y compris les réductions)	Engagements	Taux Engagements
§10	Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural	1 157 880 601,02	943 925 957,96	82%
§20	Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain	1 589 817 172,25	1 157 128 064,04	73%
§30	Programme de lutte contre la précarité	710 506 265,58	546 805 671,16	77%
§40	Programme transversal	1 205 635 544,73	871 418 505,98	72%
§60	Programme de mise à niveau territoriale	1 002 331 700,00	673 978 207,05	67%
	Total	5 666 171 283,58	4 193 256 406,19	74%

Ainsi, comme on peut le constater, les taux d'engagement des quatre programmes classiques sont presque similaires et oscillent entre 82% pour le Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural et 72% pour le programme transversal. Quant au programme de mise à niveau territoriale, son taux d'engagement est de 67%.

Au niveau provincial et préfectoral, seules 21 provinces et préfectures ont atteint l'objectif de 90% de taux d'engagement, soit **25%** des sous ordonnateurs. La province de Tarfaya vient en tête avec un taux d'engagement de **99,93%**. Les provinces de Safi, Es-Semara et Oujda Angad ont enregistré également des taux d'engagement qui dépassent les 99%.

Par contre, la province de Sefrou a enregistré le taux le plus faible avec seulement **16,16%**. De même, la Préfecture d'Arrondissements Moulay Rachid, la Préfecture de Salé et les Provinces de Khémisset, Tata et Khouribga ont enregistré des taux inférieurs à 40%.

Par ailleurs, les opérations d'engagement sont principalement marquées par leur concentration en fin d'exercice. Pour certains cas, le montant engagé au troisième trimestre a atteint plus de 80% du montant total engagé.

Sur un autre registre, il convient de signaler que les commissions d'audit ont noté que le nombre de visa avec observation des actes d'engagement est assez élevé. Les principales remarques récurrentes motivant les visas avec observation portent sur l'objet et sur l'imputation de la dépense ainsi que sur le dépassement de la date limite d'engagement fixée au 31 Octobre 2013 par la circulaire du chef de Gouvernement n°15-2013 du 28 Octobre 2013.

VII. Le transfert des fonds aux partenaires

VII.1. Le transfert des fonds aux CAS-ILDH et le suivi de leur utilisation

Le recours aux CAS ILDH s'est légèrement amélioré au cours de l'exercice sous revue même si des efforts supplémentaires devraient être déployés afin d'optimiser davantage la gestion des projets programmés dans le cadre des ILDH.

S'agissant des observations liées à la gestion des CAS-ILDH, de nombreuses lacunes de nature à entamer le processus de mise en place des projets INDH sont identifiées et permettent d'expliquer les faibles taux d'engagements et d'émission des CAS ILDH, largement inférieurs à ceux enregistrés par les CAS des provinces et préfectures (sous ordonnateurs).

Il faut noter par ailleurs que 18 provinces et préfectures continuent d'assurer elles-mêmes la maîtrise des projets relevant des ILDH, sans verser de fonds aux CAS-ILDH.

14) Carences dans l'élaboration des états financiers relatifs aux CAS ILDH des collectivités territoriales

De multiples carences ont été relevées par les commissions d'audit lors de l'analyse des états financiers relatifs aux comptes d'affectation spéciale «CAS-ILDH » (27 provinces et préfectures). Certains services gestionnaires ont présenté des données erronées et parfois contradictoires, sur l'état d'avancement physique et financier des projets INDH, tandis que d'autres ont présenté des états qui ne reflètent pas la situation exacte des crédits transférés auxdits CAS.

Ce manque de rigueur, quasi-systématique, remet fortement en cause la fiabilité des états des CAS-ILDH communiqués aux commissions d'audit. Pis encore, certains services gestionnaires ont présenté des états financiers non visés par les comptables assignataires, tandis que d'autres ne les ont tout simplement pas présentés.

Ces différentes carences s'expliquent essentiellement par le manque d'expertise au niveau local dans le domaine de la comptabilité budgétaire ainsi que par le manque d'assistance et surtout de suivi de la part des autorités provinciales et préfectorales.

15) Retard dans le processus de mise en place des crédits au niveau des CAS ILDH

En dépit des remarques et recommandations émises par les commissions d'audit lors des exercices précédents, les services gestionnaires des sous ordonnateurs continuent d'observer une certaine lenteur dans le processus de mise en place des crédits au profit des communes partenaires de l'INDH. Ces lenteurs concernent principalement le processus d'établissement des Autorisations Spéciales (AS) et affectent négativement l'état d'avancement des projets INDH. Les commissions d'audit ont d'ailleurs rapporté 16 cas de retard manifeste dans la réalisation des projets portés par les communes en raison des lenteurs enregistrées dans la mise en place des crédits.

En effet, le processus de transfert des crédits aux collectivités territoriales comporte plusieurs étapes. Lorsqu'un crédit est alloué à une collectivité sur la base d'une convention de projet, et après les étapes d'engagement, d'ordonnancement et de mandatement effectués par le sous

ordonnateur du CAS INDH, l'ordonnateur de la collectivité doit présenter une demande au comptable de rattachement pour obtenir l'attestation de perception des fonds. Sur la base de cette dernière, il établit une demande d'ouverture de crédit et l'adresse au Ministère de l'Intérieur pour les communes urbaines et les provinces et au Gouverneur pour les communes rurales. L'autorisation spéciale ainsi établie permet à l'ordonnateur d'inscrire le crédit alloué sur son budget avant de procéder à son versement au CAS-ILDH. Les retards accumulés dans la réalisation des différentes étapes sus indiquées, empêchent la mise en œuvre des projets INDH inscrits aux CAS-ILDH avec la célérité souhaitée.

16) *Faiblesse du suivi de l'utilisation faite par les communes des fonds des CAS ILDH*

Les projets inclus dans le cadre des programmes INDH et dont la maîtrise d'ouvrage est confiée aux collectivités territoriales, ne sont pas réalisés avec la même exigence, en termes de suivi, que ceux réalisés par les services des sous-ordonnateurs.

En effet, il a été relevé l'absence quasi-systématique de tout mécanisme de suivi des projets réalisés dans le cadre des CAS-ILDH par les services provinciaux. D'ailleurs, et dans de nombreux cas, la responsabilité du suivi de l'utilisation des CAS-ILDH n'est pas clairement définie et reste, de ce fait, partagée entre la Division du Budget et la Division des collectivités locales.

Le manque de coordination entre les services provinciaux et les services des communes dans le cadre de l'exécution des projets INDH accentue cette dilution des responsabilités et impacte négativement la performance d'utilisation des fonds alloués. Les commissions d'audit ont répertorié 18 cas manifestes de manque de coordination.

Par ailleurs, il a été constaté que les CAS-ILDH sont parfois utilisés comme support budgétaire à la réalisation de projets non inclus dans le cadre des programmes INDH, ceci, afin de permettre aux communes de bénéficier des assouplissements des procédures d'exécution de la dépense publique réservés à l'INDH.

17) *Faible contribution des communes à l'alimentation des CAS-ILDH*

Il a été observé auprès de 14 provinces et préfectures que le financement des projets INDH réalisés à travers les CAS-ILDH est entièrement assuré par les fonds INDH. Ceci dénote un manque manifeste d'implication des communes dans le processus de réalisation des programmes INDH.

VII.2. Le transfert des fonds aux associations

18) *Retards dans le déblocage des financements INDH aux bénéficiaires*

Aux retards accusés lors des phases de délégation et de notification, viennent s'ajouter des délais assez lents et souvent injustifiés pour le versement de la contribution INDH aux bénéficiaires. En réalité, les contributions INDH ne sont versées qu'au terme du dernier trimestre de l'exercice. Par conséquent, la majorité des projets financés dans le cadre des programmes INDH ne sont réalisés que lors de l'exercice suivant.

19) *Non respect des modalités usuelles de financement*

Les modalités de déblocage des fonds au profit des associations, fixées par les manuels de procédures, sont dans bien des cas (22 cas) non respectées. En effet, les commissions d'audit ont mentionné plusieurs cas de déblocage de la totalité de la contribution INDH en une seule tranche, ainsi que le dépassement du seuil de 300.000 DH fixé comme contribution maximale.

Il est à signaler enfin que certains porteurs de projets n'ont pas versé leur quote-part de financement (4 cas), transgressant ainsi leurs engagements contractuels.

VIII. La mise en œuvre et le suivi des projets

- ***Par voie de marché***

20) *Des manquements à la réglementation lors des lancements des chantiers*

Divers manquements à la réglementation lors de la phase de lancement des travaux sont enregistrés durant chaque exercice. Il s'agit principalement du lancement de travaux de construction en l'absence des autorisations administratives requises et parfois même sans aurement de l'assiette foncière censée accueillir les projets à réaliser.

21) *... et des faiblesses en matière de suivi ...*

La réalisation de projets continue également de souffrir du manque de rigueur dans le suivi des travaux. Le manque de personnel qualifié pour assurer ces tâches et la concentration des marchés en fin d'exercice empêchent souvent les services gestionnaires de capitaliser sur les expériences passées, et surmonter les faiblesses en matière de suivi, devenues presque caractéristiques des projets INDH.

Ainsi, et comme déjà mentionné, certains sous ordonnateurs mettent à la charge des entreprises les frais des bureaux d'étude chargés du suivi des travaux, se privant ainsi de tout mécanisme de contrôle impartial de la qualité des travaux.

De plus, les commissions d'audit relatent divers cas d'ordres de services de complaisance et de retards dans l'établissement des décomptes et dans la réception provisoire des travaux.

22) *... qui se traduisent in fine par des écarts entre travaux prévus et ceux réalisés*

La qualité des travaux réalisés reste globalement satisfaisante. Toutefois, les insuffisances susmentionnées conduisent parfois à des écarts importants entre les quantités de travaux prévues et celle réellement exécutée, à des malfaçons et à des vices de construction. Ce constat est accentué dans certains cas par l'absence de la garantie décennale, non prévue au niveau des CPS.

Par ailleurs, et lors de la constatation des divergences éventuelles entre les estimations et les nécessités de réalisation, des travaux supplémentaires sont entamés sans respect de la procédure en vigueur, parfois en marge du marché en cours et parfois à travers la passation de bons de commande.

Enfin, certaines commissions d'audit relatent des cas de dégradations de l'état des ouvrages et bâtiments réalisés dans le cadre de l'INDH, tout juste après leur réception provisoire.

- ***Par voie de bon de commande***

Les prestations contractées par bons de commande sont elles aussi marquées par des carences récurrentes. La traçabilité des acquisitions n'est pas toujours garantie et les références d'inventaire ne sont pas mentionnées sur les factures.

En effet, les services gestionnaires n'instituent pas des commissions de réception des commandes, et l'attestation du service fait est tantôt assurée par les services techniques, et tantôt par les divisions de l'action sociale. La responsabilité reste ainsi diluée entre ces deux entités.

- ***Par voie de convention***

23) Faibles capacités de gestion des associations porteuses des projets...

Les projets confiés aux partenaires, au titre de conventions de financement INDH, ne bénéficient pas le plus souvent d'un suivi rigoureux de la part des services gestionnaires. Ainsi, certaines associations accusent des retards importants dans la réalisation des projets, tandis que d'autres ne respectent pas l'ensemble de leurs engagements contractuels.

En effet, les associations porteuses des projets sont souvent dépourvues de ressources humaines qualifiées, capables d'assurer le respect des exigences réglementaires en matière de passation des commandes. De plus, la plupart d'entre elles ne dispose pas de registres comptables et encore moins d'une comptabilité matière.

24) ...accentuées par le manque de suivi de la part des services gestionnaires

Plusieurs associations ne respectent pas leurs engagements en matière d'information et de reporting sur le déroulement des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage, conformément aux obligations contractuelles prévues par les manuels de procédures. D'autres encore, ne présentent pas les rapports financiers et pièces justificatives de leurs dépenses d'acquisition de matériels et équipements.

Le suivi de la mise en œuvre des conventions de partenariat n'est pas appréhendé à sa juste valeur. L'assistance est souvent absente, et le manque de rigueur dans le suivi des projets confiés aux associations encourage certaines d'entre elles à transgresser les termes de leurs engagements contractuels.

IX. L'ordonnancement des dépenses

A l'échelle nationale, le taux moyen d'émission a été de 41%. Il est ainsi nettement inférieur à l'objectif de 50% fixé par la note d'orientation de la seconde phase INDH. A l'échelle territoriale, cet objectif a été atteint seulement par 34 Préfectures et Provinces, soit seulement 41% des sous ordonnateurs.

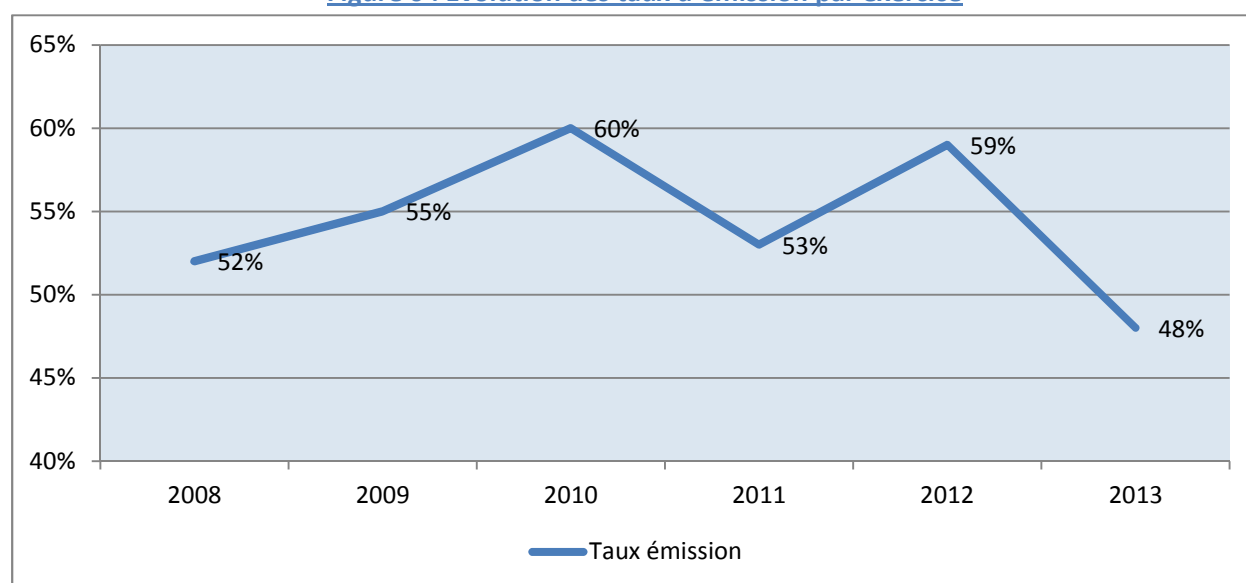
Une telle baisse s'explique par deux facteurs essentiels. D'abord, le faible taux d'émission du programme de mise à niveau territoriale, d'à peine 5%. Ensuite, les taux d'émission dégradés des deux programmes urbain et précarité, d'une valeur respective de 42% et 46%. De la sorte, le taux moyen d'émission atteint au titre des quatre programmes classiques est de 48%. Le tableau ci-dessous détaille par programme les taux moyens d'émission.

Tableau 6 : Tableau récapitulatif des taux moyens d'engagement et d'émission

	Rubrique	Total des crédits disponibles (y compris les réductions)	Engagements	Emissions	Taux Engagements	Taux Emissions
\$10	Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural	1 157 880 601,02	943 925 957,96	510 627 133,32	82%	54%
\$20	Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain	1 589 817 172,25	1 157 128 064,04	482 742 047,05	73%	42%
\$30	Programme de lutte contre la précarité	710 506 265,58	546 805 671,16	251 145 118,75	77%	46%
\$40	Programme transversal	1 205 635 544,73	871 418 505,98	454 242 283,58	72%	52%
\$60	Programme de mise à niveau territoriale	1 002 331 700,00	673 978 207,05	31 515 265,06	67%	5%
	Total	5 666 171 283,58	4 193 256 406,19	1 730 271 847,76	74%	41%

Comparativement aux exercices précédents, le taux moyen d'émission des quatre programmes classiques affiche une dégradation significative. La figure ci-dessous retrace l'évolution des taux d'émission des crédits sur les six derniers exercices.

Figure 6 : Evolution des taux d'émission par exercice



X. La fiabilité des états financiers

Hormis les opérations ayant motivé les opinions formulées avec réserves, les auditeurs sont unanimes quant à la fiabilité des informations comptables fournies par les services gestionnaires.

En effet, les rapprochements entre les états financiers des CAS INDH et les pièces justificatives de dépenses et les enregistrements comptables permettent de dégager une assurance raisonnable quant à l'exactitude et la sincérité des informations contenues dans les états des CAS-INDH.

Néanmoins, les auditeurs attirent l'attention des sous ordonnateurs sur la nécessité de tenir correctement les registres comptables conformément aux dispositions des articles 108, 109 et 110 du décret royal n° 330.66 du 21 avril 1967 portant règlement général de la comptabilité publique.

XI. Les fonctions transverses

XI.1. La conformité des modalités de constitution des organes de gouvernance

La constitution des organes de gouvernance régionaux et préfectoraux est décrétée par arrêtés gubernatoriaux au niveau de 87,5% des CRDH et 88% des CPDH. Toutefois, les comités locaux de développement humain, créés sur décisions des présidents des conseils communaux, ne disposent d'arrêtés gubernatoriaux de création qu'au niveau de 54 provinces et préfectures.

Ces organes de gouvernance disposent de règlements intérieurs définissant les modalités de fonctionnement et de déroulement de leurs activités. Néanmoins, lesdits règlements sont dans leur majorité non conformes aux orientations de la Coordination Nationale, particulièrement celles prescrites par la circulaire n°22 du 13 mai 2010. Ils ne mentionnent pas de clauses spécifiques aux résolutions des situations de conflits d'intérêt, ne clarifient pas les modalités de délibération et de vote et ne définissent pas les modalités de destitution et de règlement des litiges. De même, plusieurs comités de gouvernance n'incluent pas les clauses relatives à la transparence des travaux dans leurs règlements intérieurs (obligation d'affichage des résultats, motivation des décisions prises...).

En dépit de ces lacunes, un effort substantiel a été fourni dans le sens du respect de la représentation tripartite dans la constitution des comités de développement et du respect du plafond des membres, notamment au niveau des CPDH. De même, la représentativité des femmes s'est largement améliorée. La représentation des jeunes, de 30 ans et moins, reste toutefois insuffisante, particulièrement au niveau des CPDH.

Autre amélioration significative, la généralisation de la pratique de création, auprès des CPDH, de sous-comités techniques chargés de la sélection des projets du programme transversal, des activités génératrices de revenus et des ILDH présentées par les communes cibles. Il s'agit là d'une bonne pratique qu'il faudrait étendre aux CLDH.

Pour ce qui est des DAS, acteur pivot dans la réalisation de l'INDH, l'organisation type est respectée dans 74,6% des cas. Malgré cela, la nomination des chefs de divisions par arrêté ministériel n'est effective qu'au niveau de 40 DAS. En outre, les chefs de service ne sont tous nominativement désignés que dans 24% des DAS. Cette tendance s'observe particulièrement dans les provinces nouvellement créées en 2010.

XI.2. Le fonctionnement des entités impliquées dans la réalisation des opérations

Les moyens humains sont un préalable au fonctionnement correct des divisions impliquées dans l'exécution des processus de l'INDH. Cependant, force est de constater l'insuffisance des effectifs, notamment suite à l'introduction du PMAT et à l'augmentation du nombre de quartiers cibles. Les DAS en particulier se retrouvent congestionnées par une pléthore de fonctions, ce qui retentit inexorablement sur l'organisation du travail. Ainsi, la répartition des tâches au sein des DAS pâtit souvent du manque de formalisation et s'opère davantage par programmes, d'où le risque de négligence des fonctions de suivi-évaluation, de formation et de communication.

Par ailleurs, il a été relevé, globalement, le respect de la répartition des tâches entre la DAS, la DBRH et la DE, quoiqu'elle ne soit pas formalisée par des notes de service délimitant les tâches attribuées à chaque division, à quelques exceptions près.

Toutefois, les mécanismes de coordination entre les divisions impliquées dans la réalisation des opérations de l'INDH demeurent faibles et peu formalisés, se traduisant par l'irrégularité des réunions et l'échange informel des informations. Une telle situation affecte la traçabilité des opérations et dilue les responsabilités entre les différents intervenants.

XI.3. Le fonctionnement des équipes d'animation communales et de quartiers (EAC/Q)

Globalement, la composition des EAC/Q ne respecte toujours pas le schéma préconisé par les référentiels de la Coordination Nationale. De plus, les femmes y sont faiblement représentées, notamment au sein des EAC, d'où un déficit de communication avec la femme rurale.

Il a été relevé de surcroît la nomination d'une pléthore de fonctionnaires au sein des équipes d'animation, généralement issus des DAS, des DBRH ou des communes cibles, au détriment des autres départements ministériels.

De telles pratiques ne manquent pas d'altérer le fonctionnement des équipes d'animation au regard du cumul des fonctions de leurs membres. De plus, l'indemnité forfaitaire perçue s'apparente davantage à un complément de salaire ou à une prime destinée à motiver les fonctionnaires.

Il est à rappeler à ce titre les orientations des manuels de procédures qui soulignent le rôle stratégique des EAC/Q dans l'appui aux CLDH et l'intermédiation auprès de la population locale. Ainsi, leurs membres doivent être mis à disposition et placés sous l'autorité des CLDH.

Cet état de fait retentit sur le fonctionnement des EAC/Q à plusieurs niveaux. D'abord, la majorité d'entre elles n'adopte pas des plannings annuels de travail ; leurs travaux ne sont pas réguliers et les rapports transmis sont souvent sommaires et s'apparentent davantage à des PV de visites.

Ensuite, il a été relevé l'irrégularité, voire l'absence de réunions avec les DAS, ce qui dénote d'une faible coordination avec les services des sous-ordonnateurs.

Enfin, les EAC/Q ne s'impliquent pas suffisamment dans l'élaboration et l'actualisation des monographies de quartiers et des diagnostics participatifs, ces derniers étant souvent calqués sur les plans communaux de développement.

XI.4. Evaluation et gestion des risques

La gestion des risques part d'une identification, une évaluation et une hiérarchisation des risques, de manière à élaborer un plan de contrôle, tout en prenant en considération les interactions et les chaînes de causalité entre les différents risques répertoriés. Cet exercice aboutit à l'établissement d'une cartographie des risques qui a vocation à aider les dirigeants à gérer les risques et à mettre en place les actions correctives correspondantes.

Dans ce cadre, près de 38% des provinces et préfectures ont mis en place une cartographie des risques. Cependant, ces cartographies sont souvent non exploitées et ne font l'objet d'aucune actualisation régulière. De plus, elles laissent entrevoir une vision compartimentée des risques, dénotant une faible assimilation de l'approche par les risques.

Aussi, la récurrence de certains problèmes et l'absence d'une évaluation des mesures de contrôle interne (lorsqu'elles existent) appellent à accorder une plus grande attention à ce volet par les sous-ordonnateurs.

XI.5. Information, formation et communication

L'échange de l'information entre les entités impliquées dans la gestion de l'INDH est relativement fluide mais faiblement formalisé. Toutefois, il y a lieu d'améliorer et d'uniformiser l'information qui remonte des CLDH et des EAC/Q.

La circulation de l'information en externe a également connu une amélioration sensible, avec la généralisation de la diffusion des appels à projets et de l'affichage des résultats de sélections et des PV des organes de gouvernance. Cependant, les décisions de rejet ne sont pas systématiquement notifiées aux porteurs des projets par lettres motivées.

S'agissant de la communication, près de 93% des provinces et préfectures ont élaboré un plan de communication de proximité, et 88% l'ont réalisé partiellement ou totalement. Toutefois, les actions de communication gagneraient à être soumises à une évaluation d'impact pour recentrer les politiques de communication sur les besoins des populations et vulgariser davantage les principes de l'INDH, notamment en matière d'activités génératrices de revenus.

La politique de communication repose également sur l'identification visuelle des réalisations de l'INDH, à travers la mise en place des bannières signalétiques au niveau des projets réalisés, et à inventorier le matériel acquis en y apposant le logo INDH. A ce propos, il a été relevé un retard considérable en la matière, ce qui pose un problème de protection du patrimoine acquis par l'INDH.

Pour ce qui est de la formation, 89% des provinces et préfectures ont élaboré un plan de formation et de renforcement des capacités. Toutefois, ces plans reposent rarement sur une ingénierie de formation.

Les mécanismes adoptés pour l'identification des besoins sont assez sommaires et les thèmes programmés sont redondants, ne répondent pas directement aux besoins en compétences des bénéficiaires, et ne bénéficient pas à l'ensemble des acteurs concernés. De plus, les actions de formation ont tendance à être concentrées en fin d'exercice en raison des retards d'élaboration et d'approbation par les CPDH.

XI.6. Audit interne

La mise en place des cellules d'audit interne a connu une légère amélioration par rapport à l'exercice précédent, et concerne 29 provinces et préfectures en 2013. Toutefois, 48% des cellules mises en place ne sont pas opérationnelles, particulièrement en raison de leur caractère embryonnaire et du déficit en ressources humaines qualifiées au niveau territorial.

Aussi, des efforts supplémentaires doivent être déployés par les sous-ordonnateurs en vue d'adhérer à l'approche de risk-management et opérationnaliser les cellules d'audit interne, tout en leur conférant l'indépendance nécessaire à leur bon fonctionnement.

XI.7. Pilotage :

Les CLDH et les EAC/Q s'impliquent peu dans les activités de suivi et de reporting. Ils ne transmettent généralement pas de rapports trimestriels aux CPDH pour les informer de l'état d'avancement des projets et des problèmes survenus.

De ce fait, le pilotage des opérations INDH, au niveau des sous ordonnateurs, repose essentiellement sur le suivi des projets fait par la DAS et la DE, et occasionnellement par des comités de suivi lorsqu'ils sont constitués. De plus, le reporting est souvent irrégulier, non fiable et sommaire. Par conséquent, le processus de pilotage reste décousu, non consigné dans des PV et n'obéit pas à un planning annuel.

Il y a lieu néanmoins de saluer l'effort consenti par les sous-ordonnateurs dans le sens de l'amélioration de la tenue des systèmes d'information, en veillant à leur alimentation et à leur actualisation.

Au regard de ces contraintes, les provinces et préfectures peinent à aller au-delà du suivi pour évaluer l'impact des projets réalisés.

XII. Les indicateurs de résultats

XII.1. S'agissant des délais observés pour la transmission des états financiers

Une circulaire conjointe IGAT/IGF en date du 04/02/2014 a été transmise aux 83 sous-ordonnateurs territoriaux annonçant les missions d'audit de l'exercice 2013, et demandant de produire les états financiers du CAS- INDH et des CAS-ILDH avant fin février 2014.

Des modèles de ces états financiers ont été joints à cette circulaire ainsi qu'un guide explicitant les différentes rubriques en question, l'objectif recherché étant d'uniformiser l'appréhension des états en question.

Les délais de réaction des sous ordonnateurs à cette circulaire ont été comme suit :

- ✘ 45 sous ordonnateurs ont transmis leurs états financiers avant le 11 mars 2014, date retenue pour le lancement effectif de la phase terrain, soit 54.2%.
- ✘ 18 sous ordonnateurs ont transmis leurs états financiers après le 11 mars 2014, mais antérieurement au déclenchement des missions conjointes dans leur commandement respectif, soit 21,6% ;
- ✘ 20 sous ordonnateurs n'ont procédé à la confection et à la finalisation de leurs états financiers, qu'une fois les missions conjointes IGAT/IGF dans leur commandement, soit 24%.

XII.2. S'agissant des indicateurs retenus par la Banque Mondiale

Conformément aux termes de références, quatre indicateurs de résultats et de décaissement ont fait l'objet d'analyse dans les rapports d'audit. La consolidation des différents indicateurs renseignés a abouti aux résultats suivants :

1. Pourcentage de projets d'infrastructures conformes au cahier des charges techniques, après réception définitive :

Durant l'exercice 2013 :

- ✘ 16 préfectures et Provinces n'ont pas procédé à la réception de ce genre de projets au cours de l'exercice sous revue
- ✘ 67 préfectures et Provinces ont procédé à la réception de ces projets, et pour lesquelles l'indicateur a été renseigné

⊙ **Le taux moyen consolidé est de 79,97%**

2. La mise en place d'un plan d'action pour le suivi des recommandations de l'audit

Sur les 83 Préfectures et Provinces (P/P) auditées :

- ✘ 49 PP ont mis en place un plan d'action, **soit un taux de 59%** ;
- ✘ 34 n'ont pas procédé à l'élaboration d'un plan d'action, soit 41%

3. Pourcentage de recommandations d'audit prioritaires incluses dans le plan d'action qui sont mises en œuvre

S'agissant du pourcentage des recommandations prioritaires mises en place, les commissions d'audit notent que 80 provinces et préfectures ont entrepris des démarches pour mettre œuvre les recommandations prioritaires.

⊙ **Le taux consolidé est de 49.71%**

4. Pourcentage de commanditaires de sous-projets maîtrisant les procédures de gestion financière et d'approvisionnement

L'indicateur de la maîtrise des procédures fiduciaires par les porteurs de projets a été renseigné au niveau de 80 provinces et préfectures :

⊙ **Le taux de maîtrise est de 59,85%**

Recommandations

Les recommandations formulées au terme des audits, menés conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale et l'Inspection Générale des Finances, ont principalement pour objectif de consolider les acquis, de mutualiser les bonnes pratiques et d'optimiser les processus de programmation, de sélection, de mise en œuvre et de suivi des projets. Ces recommandations peuvent être résumées comme suit :

⊙ **Recommandations à l'attention des services centraux (Coordination Nationale et Direction des Finances Locales):**

1. Mettre en place un système qui incite les sous-ordonnateurs à respecter davantage les principes et les modes opératoires de l'INDH et à améliorer leur performance dans la programmation, la gestion et le suivi des projets.
2. Proposer des modalités spécifiques de transferts des fonds INDH aux CAS-ILDH.
3. Préciser la notion d'éligibilité, tout en clarifiant les cas de projets non éligibles au financement INDH. Le cas particulier des « dours Talib et Taliba » devrait être abordé en priorité pour écarter toute confusion en rapport avec l'éligibilité de financer ces structures à travers le programme de lutte contre la précarité ;
4. Soumettre l'ensemble des états financiers, y compris ceux relatifs aux CAS ILDH, à la certification du sous ordonnateur/ordonnateur et du comptable assignataire ;
5. Rappeler les Walis et Gouverneurs territoriaux sur la nécessité de formaliser les échanges entre les divisions impliquées dans la mise en œuvre de l'INDH ;
6. Envisager la possibilité d'uniformiser la charte visuelle des supports d'identification des projets INDH à l'échelle nationale. Cette charte devrait préciser les matériaux et les dimensions des supports en question ;
7. Définir les profils types des membres des équipes d'animation, en termes de compétence et d'implication dans la gestion des projets INDH;
8. Proposer un canevas type de reporting qui permet d'assurer le suivi des projets, et ce au niveau des CLH, des CPDH et des comités de suivi auprès des sous ordonnateurs ;
9. Prévoir une base de données, à partager avec les sous-ordonnateurs, qui permet de recenser les porteurs de projets défaillants (personnes morales et physiques), de manière à éviter de leur attribuer d'autres fonds INDH.
10. Saisir les Walis et Gouverneurs territoriaux pour les inciter à :
 - Formaliser la création des CLDH à travers des arrêtés gubernatoriaux ;
 - Procéder à la nomination des chefs des DAS et les chefs des services qui leur sont rattachés, conformément à la réglementation en vigueur.

⊙ **Recommandations à l'attention des sous ordonnateurs territoriaux :**

✘ En matière de mise en place des crédits

11. Veiller à la répartition des crédits entre rubriques budgétaires à l'intérieur des programmes dans des délais raisonnables.

✘ En matière de programmation des opérations

12. Programmer les projets sur la base d'estimations financières fiables et adopter des grilles de sélection et de notation, en s'appuyant sur des études techniques et des critères d'éligibilité conformément à la note d'orientation de la deuxième phase INDH et des manuels élaborés à cet effet.

13. Privilégier le financement des activités génératrices de revenus et mettre en place les actions nécessaires pour l'accompagnement et l'encadrement des initiatives locales.

14. Encourager les CLDH à élaborer et à adopter une programmation pluriannuelle.

✘ En matière de transfert des fonds aux partenaires

15. Veiller au respect des règles et conditions de financement prescrites par les manuels de procédures notamment les seuils autorisés, l'échelonnement des débloques des fonds et les modalités de suivi et de contrôle des contributions financières du partenaire.

16. Activer le processus de validation des projets émanant des ILDH et des appels à projets dans de meilleurs délais.

✘ En matière de passation des commandes

17. Renforcer la capacité des partenaires en matière de passation et d'exécution des commandes publiques et de comptabilité budgétaire et matière.

18. Respecter les termes de la note d'orientations 2011-2015 qui exige le recours à la réglementation nationale en matière de passation de commandes pour la phase 2 de l'INDH.

19. Respecter les dispositions du décret des marchés publics, notamment en matière d'ouverture des plis, de mode et des conditions de passation des commandes.

✘ En matière de réalisation et suivi des projets

20. Renforcer la coordination entre la DBM, la DT et la DAS par la mise en place d'un tableau de bord retraçant l'ensemble des informations comptables, administratives et techniques des projets.

21. Prêter une attention particulière à une définition claire de la consistance et des descriptifs des prestations objet des conventions, bons de commande et marchés, et responsabiliser les personnes en charge du suivi et de la réception des prestations exécutées.

22. Apporter l'assistance et l'encadrement nécessaires, en temps opportun aux partenaires qui ne disposent pas de l'expertise nécessaire.

23. Veiller à la régularisation des situations des projets en souffrance conformément aux termes des conventions.

24. Inciter les services extérieurs à s'impliquer davantage dans le suivi et l'évaluation des réalisations.

✘ En matière de pérennisation des projets

25. Prévoir toutes les composantes du projet lors de la programmation (descriptif détaillé de la consistance, les engagements des partenaires, la nature de l'assiette foncière, frais de fonctionnement, le mode et l'entité chargée de la gestion...) pour assurer la pérennité du projet et son exploitation optimale.

26. Procéder à l'évaluation de la pérennité des projets réalisés précédemment afin d'en tirer les enseignements nécessaires à même d'améliorer dans le futur l'encadrement technique et financier des nouveaux projets.

✘ En matière de composition et de fonctionnement des organes de gouvernance

27. Inviter les organes de gouvernance à respecter les dispositions contenues dans leur règlement intérieur en matière des règles de composition, de nombre de réunions à tenir et à formaliser correctement leurs travaux par des PV détaillés.

28. Inciter les instances d'appui (EAC/Q) à jouer pleinement leur rôle pour le déploiement de l'INDH et à établir leurs rapports de manière régulière.

✘ En matière d'information et de communication

29. Renforcer les actions et diversifier les moyens de communication afin d'assurer une large diffusion des actions de l'INDH en tenant compte des spécificités des populations cibles.

30. Veiller sur la visibilité des projets à travers l'affichage du logo- INDH.

31. Améliorer la circulation de l'information interne particulièrement, à travers le partage des données relatives au suivi des réalisations INDH.

✘ En matière de pilotage

32. Améliorer la convergence des programmes INDH avec les plans sectoriels territoriaux, et ce en impliquant davantage les services extérieurs dans tous les processus de programmation, de réalisation et de suivi des projets.

33. Adopter une cartographie de risques élargie, permettant d'évaluer et de gérer les risques par programme compromettant la réalisation des objectifs de l'INDH.

34. Activer et dynamiser les cellules d'audit interne, veiller à leur indépendance et prévoir des modules de formation au profit des membres de ces cellules à même de leur permettre de se doter d'outils pratiques pour un meilleur suivi des projets.

35. Veiller à renforcer la DAS en ressources humaines, ainsi qu'en moyens logistiques supplémentaires, d'autant plus que le nombre de projets réalisés dans le cadre de l'INDH devient de plus en plus important.