

ROYAUME DU MAROC



MINISTERE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

MINISTERE 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 DU PROGRAMME DE L'INDH**

EXERCICE 2008

Elaboré par le groupe de travail IGAT/IGF

Juin 2009



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

« Nous sommes convaincu que toute politique économique et sociale a essentiellement pour objet de mettre à la disposition du peuple, et notamment des catégories et des régions défavorisées, les moyens de vivre librement et dignement et de jouir de la citoyenneté pleine et entière. Aussi avons-nous tenu à lancer l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), dans le cadre d'une approche participative, visant à combattre la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sociale, et ce en plaçant le citoyen marocain, au cœur de l'opération de développement. Le Maroc est, comme toujours, disposé à partager cette expérience avec ses partenaires dans ce domaine.... »

Extrait du Message adressé par Sa Majesté le Roi au Sommet « Monde Arabe - Amérique du Sud », tenu le 31/03/2009 à Doha.

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.

L'équipe de rédaction IGAT/IGF.

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 6 |
| 1. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS | 7 |
| 1.1 Mise en place et programmation des crédits | 7 |
| 1.2 Taux d'engagement et d'émission | 7 |
| 1.3 Situation des CAS-ILDH | 8 |
| 1.4 Fiabilité des états financiers | 8 |
| 1.5 Opinions des auditeurs | 8 |
| 2. CONTROLE DE L'ELIGIBILITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS INDH | 9 |
| 2.1. Eligibilité des projets | 9 |
| 2.2. Régularité des opérations | 9 |
| 2.2.1. Opérations réalisées par voie de conventions | 9 |
| 2.2.2. Opérations réalisées par voie de marchés | 10 |
| 2.2.3. Opérations réalisées par voie de bons de commande | 11 |
| 2.2.4. Opérations réalisées par voie de contrats | 11 |
| 3. CONTROLE DE LA MATERIALITE DES DEPENSES | 11 |
| 4. MECANISMES DE PARTENARIAT ET CONVERGENCE | 12 |
| 4.1. Mécanismes de partenariat | 12 |
| 4.2. Services extérieurs et Convergence | 12 |
| 5. APPRECIATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE INTERNE | 13 |
| 5.1. Environnement de Contrôle | 13 |
| 5.1.1. L'éthique et la déontologie | 13 |
| 5.1.2. Les organes de gouvernance | 13 |
| 5.1.3. Les organes de gestion | 14 |
| 5.2. Evaluations des Risques | 15 |
| 5.3. Activités de Contrôle | 15 |
| 5.3.1. Les contrôles réglementaires | 15 |
| 5.3.2. Les contrôles relatifs à la sélection et à la programmation des projets | 15 |
| 5.3.3. Les contrôles relatifs au suivi des réalisations et à leur évaluation | 16 |
| 5.4. Information et Communication | 16 |
| 5.4.1. Information | 16 |
| 5.4.2. Communication | 17 |
| 5.5. Pilotage | 17 |
| 6. RECOMMANDATIONS | 18 |
| 6.1. Elaboration des programmes d'emploi et sélection des projets | 18 |
| 6.2. Mise en place et programmation des crédits | 19 |
| 6.3. Réalisation des projets | 19 |
| 6.4. Suivi et Reporting | 20 |
| 6.5. Exploitation et pérennité des projets | 20 |

INTRODUCTION

Pour mettre en œuvre les programmes INDH de 2008, un volume global de crédits de l'ordre de 4.227.654 KDH a été mobilisé et qui se répartit comme suit :

- ✦ Crédits nouvellement délégués en 2008 : 1.915.373 KDH ;
- ✦ Crédits de report : 1.374.201 KDH ;
- ✦ Crédits d'engagement par anticipation : 938.080 KDH.

La délégation de ces crédits a été opérée sur trois tranches. La première en janvier 2008 et a porté sur la totalité des crédits d'engagement par anticipation et 44% des crédits de paiement de 2008. La deuxième, qui représente près de 34% des crédits de paiement et qui porte sur la consolidation des crédits engagés en 2007, a été débloquée en juin 2008. La dernière, opérée entre juillet et août, a porté sur le complément des crédits de paiement (22%).

Ces crédits mobilisés sont répartis entre les différents programmes de l'INDH comme suit :

- ✦ Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural : 1.014.848 KDH ;
- ✦ Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain : 1.035.246 KDH ;
- ✦ Programme de lutte contre la précarité : 920.121 KDH ;
- ✦ Programme transversal : 1.133.464 KDH ;
- ✦ Dépenses de soutien à l'INDH : 123.975 KDH.

Les crédits engagés en 2008 ont atteint 2.907.869 KDH, soit un taux d'engagement global de 88% par rapport au total des crédits disponibles, hors crédits d'engagement par anticipation. Les crédits émis ont atteint un total de 1.695.185 KDH, soit un taux d'émission global de 52%.

Les dépenses, qui ont servi à lancer plus de 4500 projets, ont été principalement réalisées par voie de marchés à hauteur de 49% avec un total de 833.628 KDH et par voie de convention avec un total de 580.448 KDH, soit 34% du total des dépenses.

L'audit de l'ensemble de ces opérations réalisées dans le cadre du programme INDH de 2008, a été mené conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale et l'Inspection Générale des Finances.

Il 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 et sur l'appréciation du dispositif de contrôle interne.

1. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS

Les missions d'audit ont procédé à l'examen des processus de mise en place et de programmation des crédits afin de s'assurer de la fiabilité des situations financières du CAS-INDH. Sur la base de ces diligences, les auditeurs ont pu formuler leur opinion sur les états financiers.

1.1 Mise en place et programmation des crédits

Les premières délégations des crédits de l'exercice 2008 ont été globalement notifiées aux provinces et préfectures du Royaume dès le début du mois de Janvier, ce qui a rendu possible l'établissement des programmes d'emploi dans des délais acceptables, et partant, l'étalement des engagements de crédits tout au long de l'exercice.

Toutefois, et contrairement aux crédits nouvellement délégués, un retard important a été relevé au niveau de la notification des crédits de reports, et de la consolidation des crédits d'engagement de l'exercice 2007. Ce retard constaté au niveau de la plupart des entités auditées s'est répercuté négativement sur le calendrier d'exécution des projets programmés, d'autant plus que les reports de crédits représentent en moyenne **41,77%** du total des disponibilités des crédits en 2008.

Concernant la programmation des crédits, il a été relevé une année encore, que les projets retenus au titre du programme 2008 se caractérisent par la prééminence des infrastructures et équipements sociaux de base. Ainsi, **56%** du total des crédits engagés ont été destinés à trois rubriques - parmi dix-neuf – relatives à la construction et équipement des centres d'accueil et au soutien à l'accès aux équipements et infrastructures de base.

Si cette orientation s'explique par le déficit existant en la matière, il n'en demeure pas moins que les activités génératrices de revenus, pourtant vecteur privilégié de développement humain, n'arrivent toujours pas à occuper la place qui leur échoit. Les deux rubriques relatives à la promotion des AGR et de l'emploi n'ont mobilisé que **5,21%** du total des crédits engagés.

1.2 Taux d'engagement et d'émission

Au titre de l'année 2008, le taux global d'engagement est de 88%, en léger recul par rapport à 89% enregistré en 2007. Le taux d'émission global a enregistré quant à lui une sensible amélioration, passant de 46% en 2007 à 52% en 2008.

Cependant, ces taux moyens restent marqués par les contrastes constatés entre provinces et préfectures en matière d'engagement et de liquidation des dépenses : les taux d'engagement ont varié entre 50% et 100% et les taux d'émission entre 21% et 87%.

Ainsi, seules **42** provinces et préfectures ont atteint un taux d'engagement de **90%** et **48** provinces et préfectures ont atteint un taux d'émission de **50%**.

Ces écarts par rapport aux objectifs assignés s'expliquent, entre autres raisons, par le retard dans la sélection des projets par les instances de gouvernance, le lancement tardif des marchés et les défaillances de certains porteurs de projets.

1.3 Situation des CAS-ILDH

Dans la perspective d'une implication plus effective des communes dans la mise en œuvre des programmes INDH, des versements directs de fonds au profit des CAS – ILDH ont été effectués, conformément à l'arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et des Finances.

Toutefois, ces CAS-ILDH ont été, de manière générale, peu mouvementés et les montants des crédits engagés et ceux émis restent faibles, voire même nuls.

Ce niveau réduit d'activité s'explique par le retard des partenaires dans le versement de leurs contributions et par les problèmes liés à la maîtrise d'ouvrage des projets dont la réalisation a été confiée aux communes.

1.4 Fiabilité des états financiers

Les rapports d'audit font état de la sincérité et de l'exactitude des données portées sur les états financiers établis par les services des sous ordonnateurs et par les services locaux de la Trésorerie Générale du Royaume pour l'exercice 2008.

1.5 Opinions des auditeurs

Les missions d'audit ont abouti à :

- 67 certifications sans réserves.
- 3 certifications avec réserves (Azilal, Beni Mellal et Taounate).

Ces réserves sont motivées par les principales considérations suivantes :

- ✦ Dépassement exagéré du plafond de financement des projets relevant du programme transversal ;
- ✦ Inéligibilité de certaines dépenses ;
- ✦ Financement de projets portés par une association dont certains membres sont des élus ou des fonctionnaires communaux.

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

Les missions d'audit ont porté sur l'examen de l'éligibilité des opérations réalisées et sur leur conformité aux lois et règlements en vigueur.

2.1. Éligibilité des projets

Le contrôle de l'éligibilité des dépenses a révélé que les projets retenus dans le cadre des programmes de 2008 sont globalement éligibles au financement de l'INDH.

Pour autant, des cas d'inéligibilité, bien que limités, ont été relevés. Ils ont trait essentiellement au :

- ✦ Financement, hors programme transversal, de projets situés dans des quartiers ou communes non cibles, ou encore, le financement de projets dans des zones ciblées par l'INDH, dans le cadre du programme précité ;
- ✦ Financement de projets non validés par le CPDH ;
- ✦ Financement des travaux de construction ou d'aménagement de logements de fonction ;
- ✦ Financement de projets relevant des compétences d'autres Départements Ministériels (Education, Santé, Habous, etc.).

2.2. Régularité des opérations

L'examen de l'exécution des dépenses a révélé que la réglementation a été globalement respectée, tant par les services sous ordonnateurs des CAS INDH que par les ordonnateurs des CAS ILDH.

Cependant, certaines insuffisances entachent toujours le processus d'exécution des dépenses de l'INDH, qu'elles soient réalisées par voie de convention, de marché, de bon de commande ou encore par contrat.

2.2.1. Opérations réalisées par voie de conventions

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

- ✦ Conclusion de conventions non validées par le CPDH, ce qui aboutit dans certains cas à des partenariats avec des associations à faible capacité de gestion ;
- ✦ Utilisation du modèle type de convention sans l'adapter suffisamment aux spécificités des projets financés et imprécision dans la rédaction de certaines conventions (modalités de versement, consistance du projet, engagements des partenaires, montage technique et financier, suivi et évaluation du projet, reliquat de soldes, etc.) ;

- ✦ Non prise en compte, dans certains cas, des aspects liés à la pérennité des projets et ceux en rapport avec les conditions de mise en exploitation des projets achevés ;
- ✦ Dépassement significatif du seuil autorisé (70% et 200.000,00 dh) pour le financement de projets relevant du programme transversal. Certains ont même été financés à 100% par les fonds INDH ;
- ✦ Versement de la quote-part INDH au titre de certaines conventions en une seule tranche, contrairement aux prescriptions du manuel fiduciaire ;
- ✦ Versement de la contribution INDH aux comptes courants de certaines associations au lieu d'un compte spécialement créé pour le projet ;
- ✦ Non respect des engagements de certains partenaires, particulièrement les communes, et ce malgré le déblocage de la contribution INDH.

2.2.2. Opérations réalisées par voie de marchés

Les audits réalisés ont permis de constater que la réglementation est généralement respectée. Toutefois, certaines insuffisances, relevées lors des missions précédentes, continuent d'entacher la gestion des marchés. Il s'agit principalement :

- ✦ Du caractère approximatif des descriptifs techniques des prestations à réaliser, ce qui conduit entre autres, à exécuter des marchés en dépassement des montants estimés et validés initialement par les organes de gouvernance ;
- ✦ De la non tenue des registres prévus par la réglementation, pour l'enregistrement des candidats ayant retiré les dossiers d'appel d'offres, des plis déposés et des ordres de service ;
- ✦ Des délais, quelquefois importants, entre la date d'approbation des marchés et celle de notification de l'ordre de service de commencement des travaux ;
- ✦ Du lancement de travaux avant approbation des marchés ;
- ✦ Des recours aux marchés de régularisation ;
- ✦ Du lancement de projets de construction malgré le non apurement de l'assiette foncière ;
- ✦ Du non respect des délais d'exécution de certains marchés, souvent aggravé par la confection d'ordres d'arrêts de complaisance pour soustraire les entreprises des pénalités de retard.

Par ailleurs, les missions d'audit ont constaté que les dispositions du manuel des procédures fiduciaires, particulièrement celles relatives à la procédure d'ouverture des plis, ne sont pas systématiquement observées et sans que cela ne soit stigmatisé par les services du CED.

2.2.3. Opérations réalisées par voie de bons de commande

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

- ✦ Imprécision dans le descriptif des prestations à réaliser ;
- ✦ Consultation des mêmes fournisseurs ;
- ✦ Recours à plusieurs bons de commande pour exécuter les mêmes prestations au lieu de recourir à la passation de marchés ;
- ✦ Recours aux bons de commande de régularisation ;
- ✦ Réalisation de travaux de construction par bons de commande;
- ✦ Non-conformité de certaines prestations au descriptif des commandes ;
- ✦ Consultation de fournisseurs non spécialisés dans le domaine objet de la commande.

2.2.4. Opérations réalisées par voie de contrats

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

- ✦ Réalisation de prestations avant l'approbation du contrat d'architecte ;
- ✦ Non respect par les services des sous ordonnateurs de la procédure de choix des architectes telle que prescrite par le manuel fiduciaire.

3. CONTROLE DE LA MATERIALITE DES DEPENSES

L'examen de la matérialité des dépenses, à travers un échantillon représentatif des projets, a permis aux auditeurs de formuler une appréciation positive sur l'exécution des projets et de s'assurer que les états d'avancement communiqués par les services sous ordonnateurs sont globalement conformes aux taux de réalisation constatés sur le terrain.

Il n'empêche que des lacunes subsistent toujours. Elles découlent essentiellement des faiblesses déjà citées en matière de capacité de gestion, ainsi que des failles du système de contrôle interne. Parmi les plus récurrentes, il y a lieu de citer :

- ✦ Le retard dans l'achèvement des travaux lancés au cours des exercices antérieurs. Le même constat risque fortement d'être relevé pour les projets lancés, tardivement, au titre de l'exercice 2008 ;
- ✦ Le non recours aux services des architectes pour certains cas de travaux de construction ;
- ✦ La défaillance des études techniques, ce qui engendre des augmentations et/ou diminutions dans la masse des travaux ;
- ✦ Le manque de rigueur face à la non-conformité des prestations vis-à-vis des documents contractuels et face aux malfaçons constatées dans l'exécution de certains projets ;

- ✦ L'existence de discordances entre les quantités prises en attachements et celles figurant sur les décomptes définitifs ;
- ✦ L'absence d'une comptabilité matière propre aux projets INDH, particulièrement ceux dont la réalisation est confiée à des associations ou à des communes.

4. MECANISMES DE PARTENARIAT ET CONVERGENCE

Les missions d'audit ont porté un intérêt particulier à l'examen des mécanismes de partenariat et de convergence en vue d'apprécier la maturité de ces deux dimensions, au demeurant primordiales pour la réussite du pari du développement lancé par l'INDH.

4.1. Mécanismes de partenariat

L'INDH a fortement contribué à l'émergence de nouvelles formes de partenariat entre l'administration territoriale, les collectivités locales et la société civile. A cet égard, les missions d'audit constatent l'amélioration de la coordination entre l'administration et ses différents partenaires et l'affermissement de la culture de partenariat chez les associations.

Néanmoins, les rapports de partenariat entre les instances territoriales de l'INDH et la société civile continuent de présenter certaines carences, plus particulièrement au niveau de la délimitation des responsabilités. En effet, les engagements des partenaires sont parfois imprécis et non adossés à des échéanciers de réalisation ou à des indicateurs de résultats.

Les rapports financiers avec les associations ont été également stigmatisés par les auditeurs. Dans certains cas, les contributions INDH ont été versées bien avant celles des associations, sur des comptes bancaires non spécifiquement dédiés aux projets ou encore, les reliquats n'ont pas été restitués au compte INDH. De même, les subventions accordées aux associations de micro crédits sont rarement adossées à des objectifs mesurables.

Ces risques se trouvent accentués par les faibles capacités de gestion de certaines associations partenaires, comme en témoigne dans certains cas l'insuffisance des études préliminaires en rapport avec les projets à réaliser, ou l'absence d'un système d'enregistrement comptable chez les associations.

4.2. Services extérieurs et Convergence

Les services extérieurs, largement représentés au sein des organes de gouvernance, jouent un rôle important dans les différentes phases de réalisation des projets, notamment à travers l'assistance technique qu'ils peuvent apporter pour la réalisation des projets qui s'inscrivent dans leur domaine de compétence. Néanmoins, la convergence entre les programmes INDH et les autres programmes sectoriels reste en deçà du potentiel souhaité.

Il est toutefois à rappeler que la convergence devrait particulièrement se concrétiser en amont, lors de la programmation des projets. Or, les services extérieurs disposent rarement des ressources humaines nécessaires, surtout au sein des petites localités, pour pouvoir accompagner efficacement les organes de gouvernance au moment de la programmation des projets INDH ou pour en assurer la maîtrise d'œuvre. Ils ne disposent également pas des moyens financiers ou du pouvoir de décision nécessaires pour pouvoir pleinement participer à la programmation des projets de l'INDH.

5. APPRECIATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE INTERNE

5.1. Environnement de Contrôle

L'appréciation de ce volet a été appréhendée à travers trois composantes principales, à savoir l'éthique et la déontologie, la constitution et le fonctionnement des organes de gouvernance et l'organisation interne des services provinciaux concernés par la gestion de l'INDH.

5.1.1. L'éthique et la déontologie

Les missions sont unanimes à relever la mobilisation des acteurs territoriaux pour la mise en œuvre des projets et leur forte adhésion aux esprit et valeurs de l'INDH.

Même en l'absence d'un code d'éthique ou de déontologie spécifique à l'INDH, les rapports entre l'administration, les instances locales de gouvernance, les partenaires et les citoyens obéissent aux valeurs de probité et de morale, d'ailleurs largement reprises dans les dispositions légales et réglementaires régissant la fonction publique.

5.1.2. Les organes de gouvernance

Les organes de gouvernance, locaux, provinciaux, préfectoraux et régionaux ont été audités sous l'angle de leur constitution et celui de leur fonctionnement.

S'agissant des Comités Régionaux de Développement Humain (CRDH), leur fonctionnement, lorsqu'ils sont constitués, n'a pas encore atteint sa phase de maturité. En effet, certains CRDH tardent à concevoir ou à mettre à jour leur carte régionale de précarité et leur schéma régional de lutte contre la précarité.

En l'absence de ces documents stratégiques, les crédits relatifs au dit programme sont répartis entre provinces et préfetures pour financer des projets éparés et dépourvus d'une vision intégrée, à l'échelle régionale.

S'agissant des Comités Provinciaux de Développement Humain (CPDH), leur mise en place est pratiquement achevée. Les mesures prises au cours de l'année 2008 ont porté sur quelques ajustements au niveau de leur composition ou de leur règlement intérieur.

Néanmoins, seuls quelques CPDH ont procédé à la constitution des comités techniques et comités AGR prévus par les textes de l'INDH.

Malgré ce dynamisme assez palpable, certaines insuffisances subsistent toujours. Il s'agit principalement des :

- ✦ CPDH qui n'ont tenu leurs premières réunions qu'à partir du mois de juillet pour valider les projets programmés ;
- ✦ CPDH qui n'ont tenu qu'une seule réunion au cours de l'année 2008 ;
- ✦ Des CPDH qui valident des projets relevant du programme transversal sans se baser sur la procédure d'appel à projets ;
- ✦ CPDH qui fondent leur choix en l'absence de mécanismes clairs et transparents de sélection des projets ou ceux qui ne publient pas la liste des projets retenus et ceux écartés ;
- ✦ Des CPDH qui n'accordent pas à la dimension suivi & évaluation toute l'importance requise.

S'agissant des Comités Locaux de Développement Humain (CLDH), ils sont tous constitués et disposent généralement d'un règlement intérieur. Toutefois, la représentativité des femmes et des jeunes y demeure timide, souvent pour des considérations d'ordre culturel ou coutumier.

Toutefois, l'implication et la contribution des CLDH dans la mise en œuvre des projets de l'INDH se heurtent à un ensemble de contraintes qui interpellent, selon les cas :

- ✦ Les capacités de planification et de programmation de ces organes sont souvent modestes et, les projets présentés au CPDH, bien que répondant à des besoins réels, se réduisent à une compilation d'actions dépourvues de vision globale et intégrée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- ✦ Les tractations politiques au sein des collectivités locales qui poussent parfois à instrumentaliser les actions de l'INDH au service d'enjeux électoraux ;
- ✦ Le nombre de réunions, souvent inférieur à ce qui est prévu par les règlements intérieurs et le peu d'importance accordé au volet du suivi & évaluation des projets.

S'agissant des équipes d'animation communales et de quartiers, elles sont généralement toutes constituées même si parfois leurs membres ne sont pas mandatés par des lettres de missions, ou ne perçoivent toujours pas les indemnités prévues.

Leur contribution dans l'élaboration des programmes INDH est en nette amélioration bien que certaines contraintes continuent de peser sur leur rendement, telles que le manque d'encadrement et de formalisation de leurs rapports avec les autres instances de gouvernance et avec les services de l'administration.

5.1.3. Les organes de gestion

Les DAS continuent de jouer un rôle primordial dans la mise en œuvre du programme INDH. Des efforts substantiels ont été consentis afin de combler leurs déficits en moyens humains et matériels et pour affiner leur organisation interne à travers la création des services prévus par la réglementation.

Néanmoins, quelques dysfonctionnements subsistent toujours, dont notamment :

- ✦ L'absence d'une définition claire des tâches et d'une formalisation des rapports entre services de la DAS ;
- ✦ Des torsions au principe de la séparation des tâches dans la mesure où certaines DAS s'occupent du lancement des appels d'offres, du suivi technique des projets et du volet comptable ;
- ✦ La coordination, encore à parfaire, entre les différentes structures en charge de l'INDH ;
- ✦ L'absence d'un système de mesure de l'évolution des indicateurs de développement humain.

5.2. Evaluations des Risques

L'expérience cumulée depuis le lancement de l'INDH a permis au management et autres responsables opérationnels de prendre conscience des risques pouvant compromettre la réussite des projets réalisés.

Cela a donné lieu à l'émergence de bonnes pratiques telles que la production de bilans d'étape et de rapports annuels de suivi des réalisations des projets mettant en lumière les blocages rencontrés et les mesures à mettre en place pour les dépasser.

Cependant, la prise de conscience précitée n'intègre toujours pas les risques liés à la phase de conception des projets et ceux en rapport avec le fonctionnement et la pérennité des projets réalisés.

A cela, s'ajoute l'absence d'une évaluation formalisée des risques, notamment sous forme d'une cartographie des risques, qui permettrait d'anticiper sur les problèmes éventuels et de mettre en place les mesures de contrôle nécessaires pour les maîtriser.

Ainsi, certains gestionnaires continuent d'être confrontés aux mêmes problèmes, particulièrement ceux engendrés par le caractère sommaire des études préliminaires et approximatif des estimations financières, par la faiblesse du suivi technique des réalisations ou encore par le peu d'intérêt accordé à l'exploitation et à la pérennité des projets.

5.3. 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 sous les trois formes analysées ci-après.

5.3.1. Les contrôles réglementaires

Qu'ils soient hiérarchiques, de régularité ou de validité, l'exercice de ces contrôles contribue efficacement à la conformité des opérations par rapport aux lois et règlements en vigueur.

Toutefois, certaines insuffisances ont été relevées par rapport à l'application des dispositions du manuel fiduciaire, en vigueur depuis janvier 2008.

De même, il a été constaté que les services gestionnaires des provinces et préfectures ne capitalisent pas suffisamment sur les observations des contrôleurs des engagements des dépenses.

5.3.2. Les contrôles relatifs à la sélection et à la programmation des projets

Les organes de gouvernance respectent généralement les prescriptions des manuels de l'INDH. Ils établissent régulièrement les procès verbaux de leurs travaux et les adoptent comme base de programmation des projets. De même, et hormis quelques cas isolés, les projets retenus sont éligibles au financement de l'INDH.

Toutefois, des insuffisances récurrentes sont relevées au niveau des études techniques préliminaires de certains projets. Elles sont la conséquence de la non constitution des comités techniques prévus par la réglementation mais également de l'implication limitée des divisions techniques et des services extérieurs compétents lors de la prise des décisions au moment de la sélection des projets.

D'autres lacunes, non moins significatives, sont constatées au niveau du montage juridico-financier des conventions conclues avec les partenaires.

Enfin, les aspects relatifs à la pérennisation des projets sont souvent relégués au second plan, au risque de compromettre l'atteinte des objectifs escomptés par l'INDH.

5.3.3. Les contrôles relatifs au suivi des réalisations et à leur évaluation

Malgré les efforts consentis sur ce registre, le déploiement efficace de ces contrôles se heurte à plusieurs écueils tels que :

- ✦ La non disponibilité, en nombre suffisant, des ressources humaines qualifiées. Ceci, complique la mission de suivi d'autant plus que les chantiers sont souvent dispersés et parfois situés dans des localités à accessibilité difficile ;
- ✦ La non désignation systématique de responsables de suivi ;
- ✦ La capacité de gestion, souvent limitée, des communes rurales ;
- ✦ Le sous encadrement des EAC/Q, le manque de moyens mis à leur disposition et même leur inopérance dans certains cas ;
- ✦ La culture de l'évaluation, qui trouve toujours du mal à s'imposer en tant que pratique de bonne gouvernance.

5.4. Information et Communication

5.4.1. Information

La diffusion de l'information est globalement satisfaisante. Des marges de progrès, tributaires d'une meilleure coordination entre les services gestionnaires, restent toutefois nécessaires pour améliorer les niveaux de collecte, de centralisation et de circulation de l'information relative à la mise en œuvre des projets.

Ainsi, et à titre d'exemple, le retour d'information vers les CPDH sur la réalisation des projets présente souvent des lacunes, notamment conséquentes au fait que les DAS ne disposent pas toujours de toute l'information nécessaire.

Par ailleurs, l'alimentation par les acteurs locaux du système d'information de l'INDH continue à être menée en l'absence de mécanismes internes de validation des données.

5.4.2. Communication

Les efforts continuent à être déployés pour vulgariser l'esprit, la démarche et les objectifs de l'INDH. Plusieurs campagnes de sensibilisation, de communication et de mobilisation ont ainsi été menées au cours de l'exercice sous revue.

Toutefois, certaines lacunes à ce niveau subsistent toujours. Ainsi, par exemple, les missions d'audit permettent de constater que les comptes rendus des activités des organes de gouvernance, particulièrement les CPDH, ne sont pas toujours rendus publics.

Par ailleurs, les services gestionnaires tardent à élaborer les plans de communication de proximité, dont l'élaboration est désormais obligatoire, devant définir les enveloppes budgétaires, les modalités et les canaux de communication qui seront adoptés.

5.5. Pilotage

Le pilotage des opérations INDH s'inscrit dans la même dynamique d'amélioration des autres composantes du système de contrôle interne, capitalisant sur l'expérience cumulée et sur les recommandations des missions d'audit précédentes et mettant à profit, dans des cas limités il est vrai, l'expertise du réseau d'experts INDH.

Au niveau du reporting, certains services sous ordonnateurs tiennent des réunions périodiques au sujet de l'état d'avancement des projets et des éventuelles contraintes rencontrées. Ce mécanisme pourrait certainement être plus efficace avec la formalisation des travaux des réunions et l'adoption de plans d'action définissant les responsabilités et tâches des différents intervenants.

Par ailleurs, les managers recourent de plus en plus à la confection et à l'exploitation d'outils de pilotage tels que les tableaux de bord, les fiches d'avancement des projets et les rapports d'activité, au demeurant indispensables compte tenu de la dimension voulue à l'INDH.

De même, il a été relevé que des sous ordonnateurs ont mis en place des cellules d'audit interne afin de maîtriser et d'améliorer la gestion des opérations INDH. Cette mesure, récemment dictée par les instances centrales, se heurte à la faiblesse de l'expertise locale en matière d'audit interne. De plus, l'objectivité des travaux desdites cellules risque d'être compromise du fait qu'elles intègrent, dans leur composition, des responsables chargés de la gestion de l'INDH.

6. RECOMMANDATIONS

Au terme des missions d'audit menées conjointement par les inspecteurs de l'Administration Territoriale et les inspecteurs des Finances, diverses recommandations ont été préconisées afin d'améliorer les processus d'élaboration des programmes d'emploi, la sélection des projets et leurs réalisation ainsi que les mécanismes de suivi et de reporting. Par ailleurs, il convient de souligner que les auditeurs ont procédé à l'examen des suites données par les entités auditées aux recommandations formulées par les missions précédentes.

Cet examen a permis de constater que dans la majorité des provinces et préfectures les recommandations des auditeurs ont été suivies d'effets. Toutefois, le degré de satisfaction de ces recommandations reste contrasté entre les provinces et préfectures. La non mise en œuvre des recommandations est essentiellement expliqué par :

- Le manque de moyens humains notamment le personnel technique pour le suivi de tous les projets ;
- L'insuffisance de la capitalisation sur les observations des contrôleurs des engagements des dépenses ;
- L'implication limitée des divisions techniques et des services extérieurs compétents lors de la prise des décisions au moment de la sélection des projets.

Quant aux nouvelles recommandations formulées par les auditeurs, elles s'articulent autour des axes suivants :

6.1. Elaboration des programmes d'emploi et sélection des projets

1. *Veiller à l'élaboration du programme d'emploi en début de l'exercice, notamment à travers :*

- a. L'élaboration et la validation des Initiatives Locales de Développement Humain par les CLDH en fin de l'exercice qui s'achève pour leur programmation au titre de l'exercice à entamer. (i.e. : les ILDH de l'exercice 2010 doivent être élaborées en fin 2009).
- b. Le lancement des appels à projets en fin de l'exercice qui s'achève pour leur programmation au titre de l'exercice à entamer.
- c. L'élaboration et la validation par le CPDH des programmes INDH, sur la base de la lettre de notification de crédits, au cours des deux premiers mois de l'exercice.

2. *Mettre en place les mesures nécessaires à même d'optimiser le choix et la sélection des projets, et ce notamment à travers :*

- a. L'adoption par le CPDH d'une grille de sélection des projets sur la base de l'éligibilité, de la faisabilité et des seuils de financement autorisés. Ladite grille de sélection doit être communiquée à l'ensemble des partenaires et rendue publique.
- b. L'institution de sous-comités techniques qui auront pour charge d'examiner les projets proposés avant leur soumission aux délibérations du CPDH. Ces sous comités, constituées entre autres des services techniques de la province ou de la préfecture, des techniciens des communes cibles et des représentants des services extérieurs, auront principalement pour mission :

- L'examen des projets proposés à la lumière de la grille de sélection mentionnée ci-dessus ;
- L'appréciation de la qualité des études techniques préliminaires présentées ;
- La formulation d'estimation réaliste des coûts de réalisation des projets ;
- L'annotation des projets proposés.

6.2. Mise en place et programmation des crédits

3. *Etaler les engagements des crédits afin d'éviter le lancement tardif des projets, et ce notamment à travers l'engagement des crédits, conformément aux décisions des instances de gouvernance, dans un délai ne dépassant pas un mois après réception des notifications des crédits.*

6.3. Réalisation des projets

4. *Optimiser l'exécution des dépenses de l'INDH, notamment à travers :*
 - a. Le recours systématique aux études techniques préliminaire avant le lancement de tout marché de travaux.
 - b. L'établissement de CPS et de règlement de consultation de qualité qui prennent en compte les résultats des études techniques préliminaires et les spécificités propres de chaque projet.
 - c. L'adoption de l'appel d'offre ouvert comme mode privilégié de passation des marchés de l'INDH.
 - d. La rédaction, en termes clairs, des descriptifs des prestations à réaliser par voie de bon de commande.
5. *Renforcer le suivi technique des projets, notamment à travers la création d'une cellule au sein de la Division Technique qui aura pour mission de :*
 - a. Désigner un technicien responsable du suivi d'un ou de plusieurs projets.
 - b. Assister les communes dans l'élaboration des études préliminaires et le suivi technique des projets.
 - c. Coordonner les actions de suivi à l'échelle de son territoire.
6. *Renforcer la coordination entre les divisions impliquées dans la gestion des programmes INDH, notamment à travers :*
 - a. L'établissement d'un planning d'action qui fixe les étapes d'intervention de chaque division tout au long du cycle de vie des projets INDH, depuis l'élaboration jusqu'à l'évaluation en passant par les phases de réalisation.
 - b. L'élaboration, de manière concertée, des états de suivi de la réalisation des projets.
 - c. L'organisation de réunions mensuelles entre les chefs (ou leurs représentants) des divisions concernées afin de coordonner les actions et de rapprocher les états relatifs aux projets INDH. Ces réunions doivent être assorties de procès verbaux et de plans d'actions fixant les actions à entreprendre et les modalités et les délais de leurs exécutions.

6.4. Suivi et Reporting

7. *Assurer, au niveau du CPDH, un suivi d'avancement de l'ensemble des programmes INDH, notamment à travers l'adoption d'un tableau de bord, périodiquement mis à jour et soumis aux délibérations. Ce tableau de bord devra renseigner, entre autres, sur les principaux éléments suivants :*
- a.** Les taux d'engagement et d'émission de l'exercice en cours.
 - b.** Les marchés lancés au titre de l'exercice en cours.
 - c.** Les taux de réalisation des projets.
 - d.** Le taux d'exploitation des projets achevés.
 - e.** Les projets en souffrance.
 - f.** Les partenaires défaillants ou désistant.
 - g.** Les contraintes rencontrées.

6.5. Exploitation et pérennité des projets

8. *Clarifier davantage les engagements des différents partenaires signataires des conventions INDH quant à la réalisation, la gestion et la pérennisation des projets ;*
9. *Intégrer dans les textes de conventions les modalités de fonctionnement des projets à réaliser et les fonds prévus par les partenaires à cet effet.*