



SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI  
QUE DIEU L'ASSISTE



MAJESTE,

Conformément aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 148 de la Constitution et en application de l'article 100 de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières, j'ai l'insigne honneur de présenter à Votre Majesté le rapport de la Cour des comptes relatif à l'année 2013.



# Rapport d'activités relatif à l'exercice 2013

Présenté à  
**SA MAJESTE LE ROI**

Par Driss JETTOU  
Premier président de la Cour des comptes

**Volume I**



## MAJESTE

L'année 2013 a connu une amélioration des indicateurs des finances publiques, par rapport à l'année précédente, notamment en ce qui concerne le déficit budgétaire qui a reculé au niveau de 5,5% du produit intérieur brut, contre un taux de 7,4% en 2012. Ce recul est dû, essentiellement, à la baisse des charges de la compensation (diminution de 24,2%), suite à la décompensation progressive des produits pétroliers décidée par le Gouvernement.

Toutefois et malgré cette importante amélioration, les finances publiques n'ont cessé de rencontrer certaines difficultés, surtout au niveau de l'encours de la dette publique qui a connu des accroissements successifs durant les dernières années, des recettes fiscales qui ont connu un léger recul, de l'importance de la masse salariale par rapport au produit intérieur brut, ainsi que les risques inhérents au retard constaté quant à la réforme du système des retraites.

Dans un tel environnement, et en plus des réformes structurelles entamées par les pouvoirs publics, et qu'il faut consolider, l'amélioration de la gestion publique et la mise en œuvre d'une bonne gouvernance constituent des piliers pouvant contribuer à surmonter les défis rencontrés par les finances publiques.

Dans ce cadre, les interventions de la Cour et des Cours régionales des comptes visent la contribution à l'amélioration de la gestion publique, à travers les missions de contrôle qu'elles mènent, et qui s'inscrivent dans le cadre d'un contrôle intégré et équilibré vis-à-vis des différents intervenants dans tous les secteurs liés à la gestion publique. L'objectif étant de s'assurer que les deniers publics ont été utilisés dans le strict respect des procédures et des règles juridiques en vigueur, d'une part, et de procéder à l'évaluation des résultats réalisés par les organismes contrôlés par rapport aux objectifs programmés, au vu des normes d'efficacité, d'économie et d'efficience et du respect des bonnes pratiques techniques, financières et environnementales d'autre part.

Pour ce faire, et en quête d'un tel équilibre, les contrôles menés par les juridictions financières, qui se basent sur les principes d'indépendance, d'impartialité, d'objectivité, de contradiction et de la collégialité, présentent deux caractéristiques principales :

- Le caractère préventif et pédagogique : en attirant l'attention des gestionnaires publics aux défaillances enregistrées au niveau de leur gestion et à leurs causes organisationnelles et structurelles, et en formulant des recommandations au sujet des risques qui nécessitent certains réajustements. A cet effet, on note la réaction positive de la majorité des organismes contrôlés par rapport aux recommandations formulées qui visent la correction des aspects de mauvaise gestion, telles que les pratiques non réglementaires, les insuffisances des systèmes de gouvernance et de contrôle

interne, ainsi que les carences constatées dans la programmation des projets d'investissement ;

- Le caractère répressif : qui consiste en la poursuite des responsables des organismes publics devant les juridictions financières, dans les cas où les actes qui leurs sont reprochés constituent des opérations de gestion de fait ou nécessitent la poursuite dans le cadre de la discipline budgétaire et financière mettant, ainsi, en cause leurs responsabilités personnelles à travers leur condamnation par des sanctions pécuniaires, le cas échéant. Au cas où les faits relevés sont de nature à justifier des sanctions pénales, ils donnent lieu à la saisine du ministre de la Justice pour engager la procédure des poursuites pénales.

C'est ainsi, **MAJESTE**, que les Juridictions financières cherchent à réaliser un certain équilibre dans leurs programmes annuels à même de leur garantir l'exercice des différentes attributions qui lui sont dévolues par la loi et l'élargissement de leur champ d'intervention, non seulement au niveau des types d'organismes, mais aussi au niveau des thématiques faisant l'objet du contrôle. L'objectif étant de sauvegarder les principes et valeurs de la bonne gouvernance, de la transparence et de la reddition des comptes.

Ainsi, le nombre des missions réalisées par les Cours régionales des comptes a augmenté durant l'année écoulée pour atteindre un total de 127 missions de contrôle exercées sur les différents types de collectivités territoriales et de services publics locaux, en plus de 42 avis rendus concernant les comptes administratifs des collectivités territoriales qui n'ont pas été adoptés par les organes délibérants compétents. Au niveau de la Cour des comptes 16 missions de contrôles ont été réalisées dans le cadre de la poursuite de sa mission qui consiste à contrôler la gestion des organismes publics soumis à son champ de compétence en se focalisant sur les missions d'évaluation des projets et des politiques publiques qui ont trait à des thématiques à caractère transversal, et ce en vue d'accroître son rôle en matière d'assistance au Gouvernement et au Parlement.

A cet effet, la Cours des comptes a procédé, avant l'établissement du présent rapport annuel, à la publication de quatre rapports concernant des missions d'évaluation thématiques, dont l'une d'elles, qui concerne le système de la compensation au Maroc, a été réalisée à la demande du Parlement conformément aux dispositions de l'article 148 de la Constitution du Royaume.

En ce qui concerne les différentes poursuites judiciaires prévues par la loi, le Parquet Général près les juridictions financières a décidé, durant l'année 2013, la poursuite de 19 personnes devant la Cours des comptes en matière de discipline budgétaire et financière. La même procédure a été engagée à l'encontre de 13 personnes devant les différentes Cours régionales des comptes.



Quant aux autres attributions dévolues aux juridictions financières, l'année 2013 qui a coïncidé avec la période du renouvellement des déclarations du patrimoine, a connu la réception par les juridictions financières de 60.220 déclarations (dont 7.520 au niveau central et 52.700 au niveau régional). La Cour des comptes a procédé également à la vérification des comptes des partis politiques au titre de l'année 2012.

Le présent rapport établi et présenté à **Votre Majesté**, conformément aux dispositions de l'article 148 de la constitution et l'article 100 de la loi n° 62.99 formant code des juridictions financières, retrace, de manière détaillée, les différentes activités de la Cour et des Cours régionales des comptes. Il est constitué de deux volumes : le premier sera consacré à la Cour des comptes, quant au second, qui est composé de trois livres, il sera réservé aux activités des Cours régionales des comptes.



Le Comité des programmes et des rapports de la Cour des comptes a procédé, dans le cadre de ce rapport annuel, à l'insertion de 143 projets qui reprennent les principales observations contenues dans les rapports particuliers des missions de contrôle de gestion effectuées par les juridictions financières durant l'année 2013.

Ces synthèses d'observations ont été adressées aux organismes contrôlés pour recueillir leurs remarques, et ce conformément au principe de la contradiction consacré par l'article 99 de la loi n°62.99 formant Code des juridictions financières.

La plupart des entités contrôlées, au cours de l'année 2013, ont apporté effectivement leurs réponses. Celles-ci sont reproduites, dans ce rapport, soit intégralement soit de manière résumée lorsqu'elles sont trop étendues ou sans rapport avec les observations émises par les juridictions financières.



# Volume I

## Activités de la Cour des comptes

En vertu de l'article 147 de la Constitution, la Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Elle exerce de ce fait, des compétences juridictionnelles en matière de jugement des comptes, de gestion de fait et de discipline budgétaire et financière. Elle est également chargée du contrôle de la gestion des organismes publics et de l'emploi des fonds publics.

Elle assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques, et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi. Elle apporte aussi son assistance aux instances judiciaires.

Elle exerce également d'autres missions qui lui sont confiées par la Constitution et les lois en vigueur, notamment le contrôle et le suivi des déclarations obligatoires de patrimoine, l'audit des comptes des partis politiques et la vérification de la régularité des dépenses des opérations électorales. En outre, la Cour des comptes assure la certification des comptes des projets financés par les organisations du système des Nations Unies au Maroc. Les rapports relatifs à ces travaux ont été adressés aux autorités compétentes.

Cette partie rend compte des activités juridictionnelles et extra juridictionnelles de la Cour des comptes et présente les activités administratives des juridictions financières. Elle est présentée selon les axes suivants :

- Chapitre I : Contrôle de la gestion
- Chapitre II : Suivi des recommandations émises par la Cour des comptes
- Chapitre III : Contrôle juridictionnel
- Chapitre IV : Déclaration obligatoire de patrimoine, audit des partis politiques et contrôle des associations
- Chapitre V : Résumé du rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2010
- Chapitre VI : Ressources et activités administratives des juridictions financières

## Chapitre I. Contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics

La Cour des comptes a effectué 16 missions de contrôle de la gestion. Toutes ces missions ont abouti à des observations qui ont été communiquées aux organismes audités et ont fait l'objet de rapports particuliers transmis au Chef du Gouvernement, au Ministre de l'économie et des finances et aux autorités gouvernementales concernées.

Le présent rapport annuel présente les résumés des rapports particuliers susmentionnés.

Ils se répartissent comme suit :

- Gestion des projets de construction, d'extension et d'aménagement des formations sanitaires ;
- Gestion des équipements biomédicaux par le Ministère de la Santé ;
- Société Al Omrane Rabat ;
- Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine ;
- Fonds de développement agricole (FDA) ;
- Office national marocain de tourisme ;
- Agence marocaine de développement des investissements ;
- Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise ;
- Maison de l'Artisan ;
- Ecole des sciences de l'information ;
- Ecole supérieure de technologie de Meknès ;
- Bibliothèque nationale du Royaume du Maroc.

Il présente, également, les synthèses des rapports relatifs aux évaluations thématiques suivantes :

- Stratégie « Maroc Numeric 2013 » ;
- Système des dépenses fiscales au Maroc ;
- Système de la compensation au Maroc : diagnostic et propositions de réforme ;
- Gestion déléguée des services publics locaux.

## Gestion des projets de construction, d'extension et d'aménagement des formations sanitaires

La mission de contrôle de la gestion a porté sur les conditions de réalisation des projets de constructions, d'extensions et d'aménagement des formations sanitaires durant la période 2003-2013.

A cet effet, un échantillon de 49 projets de construction, d'extension et d'aménagement a fait l'objet d'un examen approfondi des différentes phases des projets et de visites sur place. Les projets contrôlés relèvent des Directions Régionales de la Santé (DRS) de Rabat-Salé-zemmour-Zaer, Gharb-Chrarda-BniH'ssein, Tanger-Tétouan, Doukala-Abda, Marrakech-Tansift-Elhaouz et Meknes-Tafilalet.

Depuis 2000, le Ministère de la santé (MS) a connu la mise en place de quatre plans d'actions, couvrant les périodes :

- 2000-2004 : ayant pour objectif la mise en place d'une offre de soins équilibrée et sa répartition équitable sur l'ensemble du territoire ;
- 2005-2007 : ayant pour objectif le renforcement de la couverture sanitaire et le renforcement du réseau hospitalier ;
- 2008-2012 : qui a pour objectif le développement d'une offre de soins facile, suffisante, de qualité et répartie correctement sur le territoire ;
- 2012-2016 : ayant pour objectif de décliner les dispositions de la nouvelle Constitution de 2011, répondre aux attentes essentielles de la population et de relever les nouveaux défis liés à la santé.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces plans et notamment en vue d'atteindre les objectifs liés à la mise en place et la mise à niveau des formations sanitaires, les moyens<sup>1</sup> mobilisés (crédits d'engagements), sont passés de 1.000.000.000,00 DH en 2008 à 1.335.000.000,00 DH en 2012.

Le nombre des établissements de santé a évolué, par la création de nouvelles formations sanitaires et la mise à niveau des anciens bâtiments par rapport aux normes sanitaires du Ministère. Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution du nombre des établissements de santé

	2010	2011	2012
Nombre des établissements de soins de santé de base (ESSB)	2722	2742	2817
Nombre des hôpitaux locaux (HL)	32	22	21
Nombre des centres hospitaliers provinciaux (CHP)	79	89	86
Nombre des centres hospitaliers régionaux (CHR)	12	12	16
Nombre des centres hospitaliers universitaires (CHU)	04	04	04

Source : Direction des Hôpitaux et des Soins Ambulatoires

### I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de la gestion du patrimoine et des projets d'investissement immobiliers du Ministère de la Santé a permis de relever les principales observations suivantes.

<sup>1</sup>Les seules données consolidées communiquées par le Ministère relatives aux moyens financiers concernent uniquement la période 2008-2012.

## **A. Outils de planification des investissements immobiliers des formations sanitaires**

La loi cadre n°34-09 relative au système de santé et l'offre de soins, a défini l'offre de soins comme étant « outre les ressources humaines, l'ensemble des infrastructures sanitaires relevant du secteur public ou privé... Dans le même ordre d'idées, cette loi prévoit dans son article 10 la mise en place d'outils d'organisation et de planification de l'offre de soins qui sont la carte sanitaire et les schémas régionaux de l'offre de soins.

### **➤ Non institution de la carte sanitaire au sens de la loi cadre n°34-09**

Selon les dispositions de l'article 21 de la loi cadre susmentionnée, la carte sanitaire définit aux niveaux national et régional les types d'infrastructures et d'installations sanitaires, ainsi que les normes et les modalités de leur implantation territoriale. Malgré son importance, le MS ne dispose pas encore d'une carte sanitaire telle qu'elle est définie par la loi.

Par ailleurs, les outils de planification dont dispose la DPRF se limitent au programme d'extension de la couverture sanitaire (PECS) qui se focalise sur le seul critère populationnel en ce qui concerne les établissements de soins de santé de base (ESSB).

Cependant, et malgré les efforts déployés par le MS en matière d'extension des infrastructures, il n'en demeure pas moins que 151 ESSB<sup>2</sup> ont été répertoriés comme non fonctionnels, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

En plus, les critères de programmation retenus pour la création des établissements hospitaliers n'ont pratiquement subi aucun changement depuis le plan quinquennal 1973-1977<sup>3</sup>. Ils consistent en la création de :

- **Un Hôpital Local (HL) pour servir des zones suffisamment éloignées des chefs lieu des provinces. À implanter dans des agglomérations d'au moins 20.000 habitants ;**
- **Un Centre Hospitalier Provincial (CHP) au chef-lieu de la province ;**
- **Un Centre Hospitalier Régional au chef-lieu de la Région ;**
- **Un Centre Hospitalier Universitaire auprès de chaque Faculté de médecine.**

En l'absence d'une vision qui prend en considération les besoins effectifs en offre de soins au niveau régional et local, l'implantation de ces infrastructures se fait selon le découpage administratif et non selon les profils épidémiologiques de chaque région.

### **➤ Absence des schémas régionaux de l'offre de soins**

La loi cadre n°34-09, susmentionnée, dispose dans son article 24 que « ...les schémas régionaux de l'offre de soins (SROS), déterminent, eu égard à la carte sanitaire, par préfecture ou province en fonction du découpage sanitaire intra régional et sur la base de l'analyse des besoins ; l'inventaire de l'infrastructure sanitaire existante et la projection des établissements de santé, des lits et places, des spécialités, des installations...ainsi que leur répartition territoriale , etc. ».

La mise en place des SROS s'inscrit dans le cadre du processus de régionalisation amorcé par le MS. Ce dernier s'est fixé comme orientation stratégique dans son plan d'action 2005-2007 « l'instauration de la région sanitaire comme base de restructuration du système de santé dans le contexte de déconcentration et de décentralisation... ». Il est à noter que la mise en place des SROS devait être assurée avec l'appui de la Direction des hôpitaux et des soins ambulatoires (DHSA) aux équipes régionales dans le processus de leur élaboration.

<sup>2</sup> Données communiquées par la Direction des Hôpitaux et des Soins Ambulatoires (DHSA).

<sup>3</sup> Sauf pour l'Hôpital de Zone qui a changé de nom en Polyclinique de Santé Publique (PSP) puis par la suite en hôpital local, et dont la capacité en lits est désormais normalisée à 45 lits.

Toutefois, les visites effectuées au niveau des six directions régionales (DRS) ont révélé l'absence de ces schémas régionaux de l'offre de soins. Cette situation impacte négativement la couverture sanitaire visée.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé d'activer la mise en œuvre de la carte sanitaire telle qu'elle est prévue par la loi cadre n°34-09 et de mettre en place les schémas régionaux de l'offre de soins.**

## **B. Réalisations du MS en matière de développement de l'infrastructure sanitaire**

Le MS a connu durant la dernière décennie la mise en place de quatre plans stratégiques (2000-2004, 2005-2007 et 2008-2012 et le plan encours 2012-2016) qui ont permis un développement notable des infrastructures sanitaires.

Néanmoins, des insuffisances ont été relevées dans le processus de réalisation des opérations programmées.

### **➤ Absence d'évaluation des réalisations des plans stratégiques**

Aucun bilan de réalisations physiques et financières des plans stratégiques susmentionnés n'a été réalisé par le MS, et ce pour évaluer les résultats atteints au regard des objectifs initialement fixés, sachant que certains projets en relevant ont été financés par des emprunts importants contractés par l'Etat (Banque Européenne d'Investissement, le Fonds saoudien etc).

La Cour a relevé l'absence d'un examen rigoureux de la pertinence des actions à entreprendre, surtout en matière de réhabilitation des anciens hôpitaux, dont la modernisation et la mise à niveau ne répondent pas toujours aux normes requises.

Dans le même ordre d'idées, le MS procède à ces réhabilitations, en sachant que certaines structures vont être abandonnées et remplacées par des projets de nouvelles constructions à cause des retards constatés dans leur conception et réalisation, comme c'est le cas du CHP Khémisset, du CHR Kenitra et du CHR Tétouan.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé d'établir des bilans de réalisations des programmes d'investissement.**

### **➤ Retard dans la réalisation des établissements de santé**

Dans le cadre de l'exécution de ses plans d'action, le MS établit des fiches de projets fixant les programmes médico-techniques, les échéanciers de réalisation ainsi que les montages financiers y afférents. Néanmoins, l'exploitation des données communiquées conjuguée aux visites effectuées aux sites des différents projets ont permis de constater des retards considérables dans leur exécution.

Les causes de ces retards diffèrent d'un projet à l'autre, il y a celles qui incombent au non apurement de l'assiette foncière, d'autres sont liées à la mauvaise gestion des projets et à la conclusion des marchés par lots, notamment pour les projets de grande envergure où il n'y a pas eu recours à des coordonnateurs de métiers (ordonnancement, pilotage, coordination).

Il y a lieu de signaler également, que la modification des programmes médico-techniques, au cours de la réalisation de certains projets, engendre un allongement des délais d'exécution. Les cas suivants sont cités à titre indicatif :

### Comparaison des dates de démarrage de certains projets avec leur date d'achèvement

Projets	Date de démarrage	Date prévisionnelle d'achèvement	Observations
CHP Témara	nov-2008	déc-2011	Projet non encore achevé, et actuellement en arrêt de chantier.
CHP Khénifra	janv-10	déc-11	Projet non encore achevé en phase d'exécution des lots techniques.
CHP El jadida	oct-07	déc-10	Le transfert d'activités a été effectué vers fin 2013, cependant, les réceptions des lots ne sont pas encore effectuées.
CHP Salé	déc-09	oct-12	Projet non encore achevé.
CHP Tanger	déc-10	juil-13	Terrain identifié mais le projet a été abandonné.
CHR Tétouan	déc-10	juil-13	Les études ont été lancées mais le terrain non encore identifié.

Il est à signaler que la construction de ces hôpitaux s'inscrit dans le cadre du projet Maroc-santé III cofinancé par l'Etat marocain et la Banque européenne d'investissement (BEI). La convention de financement prévoit un échéancier de réalisation qui se termine fin 2014, alors que ces projets ont subi un allongement des délais, ce qui a engendré un retard dans leur exécution.

Ces retards deviennent structurels et affectent la mise en œuvre des plans stratégiques du Ministère. Ainsi, certains projets prévus dans un plan se voient différés et imputés sur les plans qui suivent, d'autres sont annulés. Le tableau suivant présente les cas relevés :

#### Cas des projets annulés ou différés

Projets	Plans stratégiques	Observations
Centre Régional d'Oncologie de Tanger	2005-2007	Projet différé et sera pris en charge par la Fondation Lalla Salma de Lutte contre le Cancer.
CHP Mohammedia	2005-2007	Différé pour non désignation du terrain.
PSP Sidi Youssef Ben Ali	2005-2007	Projet annulé.
PSP Ksar El Kébir	2005-2007	Projet différé pour être réalisé dans le cadre d'un partenariat avec l'Agence du Nord.
HL Sala El Jadida	2005-2007	Projet différé.
Centre des brûlés à Agadir	2005-2007	Le projet a été annulé.
Création de deux centres d'ophtalmologie pédiatriques (CHU Ibn Sina et Ibn Rochd)	2005-2007	Projet IBN SINA non réalisé, quant au projet IBN ROCHD, aucune information le concernant n'a été communiquée.
HL BabBerred	2008-2012	Projet différé.
HL Zoumi	2008-2012	Projet différé.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé de se conformer aux objectifs fixés par les plans stratégiques, quant à la création des établissements de santé et à leurs délais de réalisation.**

### ➤ Des coûts de réalisation élevés comparés aux coûts prévisionnels

L'appréciation des coûts globaux<sup>4</sup> de réalisation de certains projets, a révélé des dépassements importants par rapport aux prévisions. Les cas suivants sont présentés à titre d'exemple :

#### Comparaison des coûts réels aux coûts prévisionnels de certains projets de constructions

Projet	Coût annoncé dans le programme physique	Dépenses engagées du projet aux dates de visite en mars 2014	Ecart	Taux de dépassement(%)	Observations
	(1) en MDH	(2)	(3) = (2) - (1)		
CHP El Jadida	115	309.218.518,44	194.218.518,44	169	Projet achevé
CHP Khénifra	107	188.749.564,1	81.749.564,07	76	Projet en cours
CHU Fès	446	586.682.910,64	140.682.910,64	32	Projet achevé
CHU Marrakech	433	627.119.928,88	194.119.928,88	45	Projet non encore achevé

Plusieurs facteurs expliquent ces augmentations des coûts de réalisation des projets, notamment les modifications apportées aux projets durant la phase d'exécution. Ainsi, pour certains projets, il a été constaté des différences entre la consistance physique initialement prévue (Programme médico-technique) et la consistance finale. En outre, d'autres éléments causent ces augmentations tels que :

- Des changements, en cours de réalisation, dans la conception architecturale du projet (CHP Khénifra et CHP EL Jadida) ;
- Introduction d'ouvrages, de lots ou de nouveaux articles non prévus dans les marchés. C'est le cas en particulier des ouvrages relatifs au désenfumage ;
- Recours fréquent à la conclusion d'avenants et des marchés d'achèvement et la révision des prix due à un allongement des délais d'exécution.

La Cour des comptes recommande au Ministère de veiller à la maîtrise des coûts de réalisation des projets de construction des établissements de santé.

### C. Gestion du patrimoine immobilier

La gestion du patrimoine immobilier est appréhendée à travers l'évaluation de la mise en place d'une politique de gestion du patrimoine immobilier et l'état de l'infrastructure sanitaire existante.

La gestion immobilière au sein du MS, a plus été guidée par une approche opportuniste basée essentiellement sur la disponibilité des crédits de financement et par des contraintes de restauration de bâtiments dégradés et de leur mise en conformité par rapport aux normes sanitaires modernes, que par une vision à moyen et long termes articulant étroitement l'anticipation des progrès médicaux et l'évolution des modes de prise en charge, ainsi que la recherche d'une organisation efficiente.

En effet, l'appréciation des opérations d'aménagement réalisées au niveau de certaines structures hospitalières visitées a montré qu'il s'agit plus d'interventions ponctuelles visant à remédier aux problèmes de dégradations visibles au niveau des bâtiments, que d'opérations intégrées dans une vision globale basée sur un diagnostic des structures et une programmation des opérations prioritaires. Les cas du CHR Idrissi à Kenitra et du CHR de Tétouan peuvent être évoqués à titre d'exemple.

<sup>4</sup> On entend par coût global du projet, l'ensemble des dépenses inhérentes au financement de tous le processus d'investissement, il s'agit en l'occurrence des études, des travaux de construction et de la mise en exploitation du projet.

En outre, l'absence d'une vision globale fait que des aménagements coûteux sont réalisés sans qu'ils permettent d'adapter les structures aux normes et standards exigés et sans qu'ils conduisent à l'amélioration de l'état des bâtiments qui se trouvent dans un état dégradé, surtout qu'il s'agit dans la plupart des cas de bâtiments anciens construits au cours des années 1930 (CHP Larache et CHP Ibn Zohr).

**La Cour des comptes recommande au Ministère de la santé d'inscrire les opérations d'aménagement dans le cadre d'une vision globale.**

#### **D. Etat critique des infrastructures des formations sanitaires**

Il a été constaté, lors des visites de certains établissements de santé, que la conception architecturale et l'état physique des infrastructures soulèvent un certain nombre d'observations :

- La non conformité de la conception architecturale de certains services avec les normes sanitaires, comme c'est le cas des services de radiologie et de traumatologie du CHR Tétouan et de la pharmacie provinciale du CHPLM Larache ;
- La dégradation de l'état des bâtiments de certains établissements, et ce malgré les aménagements successifs dont ils ont bénéficié ces dernières années, comme c'est le cas du CHR Tétouan, du CHP Larache, du CHP Tanger, du CHP Khémisset etc ;
- L'étanchéité de plusieurs parties de ces établissements est défectueuse laissant apparaître des infiltrations au niveau des joints de construction comme c'est le cas du CHPLM Larache, du CHP Khémisset, du CHR Ibn Zohr à Marrakech etc ;
- La défaillance des réseaux des fluides médicaux, comme c'est le cas du CHR Tétouan, CHR IdrissiKénitra, CHPLM Larache. Cette composante doit subir des rénovations de façon continue ;
- Certains hôpitaux ne sont pas dotés de système de détection et de protection contre l'incendie où le sont partiellement. c'est le cas du CHP Khémisset et du CHR Tétouan aménagés récemment. Parfois même, certains services ne disposent pas de système de RIA, surtout au niveau des urgences comme c'est le cas du CHP IbnZohr à Marrakech ;
- La non-conformité et la non protection des tableaux électriques aux exigences réglementaires et normatives. Cette observation a été relevée au niveau du CHP Ibn Zohr à Marrakech et des hôpitaux psychiatriques de Tanger et de Tétouan.

Il est à signaler que ces anomalies ont été soulevées au niveau de structures hospitalières ayant connu durant ces dernières années d'importants travaux d'aménagement sans que les effets escomptés ne soient atteints.

Par ailleurs, la majorité des centres de santé souffrent à leur tour de plusieurs anomalies, que l'on récapitule dans ce qui suit :

- Existence de centres de santé construits en préfabriqué pendant le protectorat, et qui n'ont fait l'objet d'aucun programme de reconstruction ou de réaménagement. Les cas suivants sont donnés à titre d'exemple :

DRS	Centres de santé	Observations
Gharb-Chrarda-Bnih'ssein	Centre de consultation spécialisée externe (hôpital régional).	Construit en préfabriqué
Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	DMS Khemisset	27 centres de santé sont construits en préfabriqués
Tanger-Tétouan	Lqoula à Larache	Etat du bâtiment vétuste en préfabriqué
Marrakech-Tansift-Haouz	Zraib	Vétuste et en préfabriqué
	Touihna	Vétuste et en préfabriqué
Meknès-Tafilalet	Nzala	Vétuste et en préfabriqué
	Ouled Youssef	Vétuste et en préfabriqué

- Existence de centres de santé non fonctionnels, et ce pour des raisons multiples et variées (manque de branchement d'eau et d'électricité, menace d'effondrement, manque de personnel etc). C'est le cas notamment des centres suivants: Azib Sid Zouine, AbdaSkarna, OuledDlim, MelouaneChrifia (région Marrakech-Tensift-Alhaouz), Snadla et TletLquolla à Laarache et Mghogha à Tanger (région Tanger-Tétouan) ;
- Certains centres sont vétustes et en état de délabrement avancé, d'autres sont en ruine. Le tableau suivant donne des exemples des cas observés :

DRS	Centres de santé	Observations
Gharb-Chrarda-Bnih'ssein	Oued Makhazine (Bladlanjri)	Menace d'effondrement et vétuste. Ce centre est non fonctionnel.
	Souk Larbaa	Mûrs fissurés, état du bâtiment vétuste.
	Ouled M'hamed	Etat Délabré. Ce centre a été construit par la commune sans concertation avec le MS, selon la déclaration des responsables du Ministère.
	GLA	Etat Délabré. Ce centre a été construit par la commune sans concertation avec le MS, selon la déclaration des responsables du Ministère.
Tanger-Tétouan	DR Snadla à Larache	Très dégradé et non opérationnel
	DR TletLquolla à larache	Très dégradé et non opérationnel
	C.S.C. LQUOLLA à Larache	Etat du bâtiment vétuste en préfabriqué.
	Lakhreb à Tanger	Nécessite un branchement d'eau et d'électricité.
Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	Laghoualem à khémisset	Etat dégradé des bâtiments.
Meknes-Tafilalet	DR DayetHechlaf à Ifrane	Etat dégradé et vétuste.
	Tassemakte	Etat dégradé et vétuste.
	CSU Anouar	Etat dégradé et vétuste.
	CSU Al Boustane	Etat dégradé et vétuste.
	CSC Charkaoua	Très vétuste.

La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé de veiller à la mise à niveau des infrastructures des formations sanitaires.

## E. Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

### 1. Maîtrise d'ouvrage

Selon les dispositions de l'article 11 du décret n°2-94-285 (21/11/1994) relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de la santé publique, la Direction de l'Équipement et de la Maintenance (DEM) est chargée de l'exécution du budget d'investissement, l'étude et le suivi de la réalisation des projets de construction de bâtiments et la définition et mise en œuvre d'une politique de gestion du patrimoine (inventaire, entretien, maintenance...). A ce sujet, la Cour des comptes a relevé les observations suivantes :

#### ➤ Défaillance du système d'information et chevauchement des attributions dans l'exécution des dépenses d'investissement

Il est à noter que les crédits d'investissement immobiliers sont délégués aux niveaux des 16 délégations régionales de santé (DRS) et des délégations du MS(DMS) qui sont au nombre de 60. Mais, aucun système d'information n'est instauré pour permettre le reporting et le suivi physique et financier des projets. En effet, la DEM ne dispose pas d'une situation exhaustive et actualisée de l'ensemble des projets. La Direction de la Planification et des Ressources Financières (DPRF), ayant pour mission la gestion financière des projets d'investissement, procède à la délégation directe des crédits d'investissement aux DMS et DRS pour la réalisation de certains projets, sans que la DEM n'en soit informée et sans coordination des actions des différentes structures.

En outre, bien que la DPRF ait pour mission la gestion financière des projets d'investissement, elle était incapable de produire une situation financière par projet. Les seules situations dont elle dispose concernaient les taux d'engagement et d'émission des crédits d'investissement par structure (directions centrales, directions régionales et délégations).

#### ➤ Insuffisance dans le suivi et le contrôle des projets

La surveillance des travaux sur le chantier permet de garantir que les travaux réalisés répondent aux exigences techniques et financières des projets. A ce titre, les entretiens menés avec les gestionnaires des projets (directeurs régionaux, délégués, équipes du Service des approvisionnements, des bâtiments, des équipements et de la maintenance (SABEM)), ainsi que l'exploitation des dossiers d'exécution des travaux ont révélé plusieurs insuffisances :

- Les équipes chargées du suivi des projets sont composées d'une seule personne ayant dans la majorité des cas un diplôme de technicien. Ceci au moment où la Division de Bâtiment et Architecture (DBA) relevant de la DEM dispose d'architectes, d'ingénieurs en génie civil et d'ingénieurs en installations techniques. Ces profils participent rarement aux réunions de chantier des projets de construction des centres de santé ;
- Les journaux et PV de chantier de certains projets ne sont pas tenus régulièrement surtout pour les marchés relatifs aux aménagements ;
- L'absence des PV de validation des échantillons de matériaux signés par le BET et/ou l'architecte et dûment validés par le maître d'ouvrage (approvisionnements, bois, aluminium, vitrerie, carrelage, sanitaire ...), avec les fiches techniques de ces matériaux.

#### ➤ Insuffisances dans la conception des cahiers de prescriptions spéciales (CPS)

##### • Recours excessif aux travaux hors bordereau

Les insuffisances dans la conception des CPS relatifs aux marchés de construction, la mauvaise définition des besoins et de la consistance physique des projets, représentent des dysfonctionnements qui se répercutent d'une manière négative sur le bon déroulement de l'exécution des ouvrages. Ceci amène les responsables du Ministère à recourir de façon excessive à l'établissement des avenants et à la conclusion des marchés d'achèvement des travaux.

Il s'agit dans la plupart des cas des travaux de finition et de changement de descriptif technique de certains articles du marché (revêtement, mur rideaux, désenfumage, décapage peinture etc). Il est à

souligner que ces prestations sont déterminantes dans la budgétisation des projets et doivent être définies avant le lancement des appels d'offres. Le cas du projet de construction du CHP El Jadida est avancé à titre indicatif :

Référence des marchés	Objets	Avenants	Montants en DH engagés y compris avenants
M. 17/2006	Etudes et suivi des travaux de construction du CHP	N° 1	2.181.960,00
M. 12/2007	Lot gros œuvres et étanchéité	N°1	78.873.586,00
M. 09/2008	Lot plomberie, chauffage et production d'eau chaude	N°1 et N° 2	14.338.609,00
M. 13/2008	Lot électricité courant fort	N°1 et N° 2	22.534.167,00
M. 13/2009	Menuiserie bois et métallique	N°1	14.884.890,00
M. 14/2009	Menuiserie aluminium	N°1 et N°2	21.562.347,60
M. 16/2009	Fourniture et installation d'ascenseurs	N°1	5.015.790,00
M. 03/2010	Revêtement sol et murs	N°1	25.439.444,00
M. 04/2010	Faux plafond	N°1	8.151.382,00
M. 02/2010	Téléphone, pré câblage informatique, inter phonie	N°1	4.748.136,00
M. 06/2010	Sécurité, incendie, vidéos surveillance	N°1	6.377.792,00
M. 07/2010	Climatisation et désenfumage	N°1	12.779.098,38
M. 02/2010	Equipements cuisine buanderie et morgue	N°1	5.256.130,60

- **Augmentations importantes dans la masse des travaux**

Les augmentations dans la masse des travaux concernent le plus souvent les postes de terrassements et des bétons en fondation. Ceci dénote du manque de maîtrise de la phase « études » qui devrait calculer avec plus de précision ces quantités avant la phase d'exécution. Ainsi, des dépassements atteignant dans certains cas plus de 200%, de ces postes ont été relevés pour certains projets ayant subi des augmentations importantes dans la masse des travaux.

- **Recours aux marchés d'achèvement**

Dans certains cas, le plafond de 10% de dépassement du montant du marché est atteint sans que le projet ne soit achevé. Par conséquent, des marchés d'achèvement sont établis pour la réalisation des travaux de finalisation du projet.

Il convient de signaler, en outre, que des marchés d'achèvement ont été engagés pour rattraper des erreurs de conception ou des anomalies dans la réalisation. Les cas suivants sont donnés à titre d'exemples : projet de réhabilitation et d'extension de l'hôpital psychiatrique Arrazi à Tanger et projet de réhabilitation lourde du CHR Bendibane à Tanger et projet de construction du CHP d'El Jadida. Il découle de cette pratique le déséquilibre et le non-respect des budgets investis et programmés.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de prendre les mesures suivantes :**

- **Normaliser la conduite des projets de création, ou d'extension et d'aménagement ;**
- **Assurer un suivi rigoureux des projets ;**
- **Pallier aux insuffisances des CPS par une meilleure maîtrise de la consistance des projets.**

## 2. Maîtrise d'œuvre

### ➤ Insuffisances liées aux études géotechniques

Dans certains cas, et pour rattraper les insuffisances relevées au niveau des études géotechniques, les responsables engagent des études complémentaires en précisant l'approfondissement des fouilles avec détermination des coupes lithologiques en vue d'atteindre le bon sol pour exécuter les travaux des fondations.

Par ailleurs, pour certains projets, les données géotechniques réelles sur le site ne sont découvertes, qu'au moment de l'exécution des travaux. Cette situation a entraîné l'engagement d'autres études géotechniques, des modifications des plans d'exécution et une augmentation considérable dans la masse des travaux de certains articles liés aux fondations et aux terrassements. C'est le cas notamment du CHP Khénifra et du CHP Azrou.

### ➤ Insuffisances liées à la gestion des contrats des architectes

#### • Manque d'encadrement de la mission de l'architecte

Il a été constaté un manque de contrôle des obligations contractuelles des architectes, aussi bien dans la phase de conception que d'exécution des projets. Ainsi, il a été soulevé l'absence des plans architecturaux et des dossiers relatifs à l'avant-projet sommaire et l'avant-projet détaillé (APS et APD) surtout pour les projets d'aménagements (CHP Khémisset, CHR Tétouan, CHR Idrissi à Kenitra et CHPLM Laarache). A signaler que les honoraires relatifs aux prestations d'APS et d'APD sont servis aux architectes sans que ces derniers ne soient justifiés par les plans validés y afférents.

L'examen de certains contrats a permis de relever les observations suivantes quant aux obligations que les architectes sont tenus d'accomplir :

- Absence d'obligation de vérification, examen et validation des situations mensuelles partielles et définitives d'exécution des travaux à chaque fin du mois ;
- Absence d'obligation de vérification et visa des devis des travaux supplémentaires et des mémoires d'entreprises et établissement des éventuels bordereaux de prix supplémentaires.

En outre, il a été constaté le non-établissement par les architectes des dossiers d'autorisation de construire. Signalons, qu'en vertu de l'article 53 de la loi n°12-90 relative à l'urbanisme, l'architecte est responsable de l'établissement de tous les documents architecturaux et écrits relatifs à la conception ou à la modification de la construction, en particulier ceux à fournir à la commune pour l'obtention du permis de construire, conformément à la réglementation en vigueur.

#### • Désignation d'architectes pour des prestations ne nécessitant pas une conception architecturale

En vertu des textes et règlements en vigueur en matière d'urbanisme, notamment la loi n°12-90 relative à l'urbanisme et en particulier l'article 50 du chapitre II concernant l'intervention de l'architecte et de sa mission, qui dispose que le recours à un architecte exerçant à titre libéral et à des ingénieurs spécialisés est obligatoire pour toute nouvelle construction, toute modification apportée à une construction existante qui nécessite l'octroi du permis de construire et tous travaux de restauration des monuments.

Néanmoins, les responsables recourent à la conclusion de contrat d'architecte pour des opérations ne nécessitant aucune conception architecturale telles que des aménagements légers portant sur de simples travaux de peinture ou de travaux de revêtement n'entraînant pas des modifications de la structure ou de la conception architecturale du bâtiment existant.

### ➤ Insuffisances liées aux missions des bureaux des études techniques (BET)

L'examen de certains marchés conclus avec des BET a révélé le manque de clauses contractuelles clarifiant leurs obligations en matière de suivi et de contrôle d'exécution des travaux ainsi que les sanctions en cas de manquement. Le tableau suivant présente des problèmes observés concernant la mission des BET :

Projet	Date de démarrage des travaux	Etat d'avancement	Observations
CHP Essaouira	01/02/2012	Le lot gros oeuvres/étanchéité est en arrêt.	Erreurs dans les résultats des études établies par le BET concernant la consolidation des fondations, ce qui a engendré un grand dépassement dans la masse des travaux.
CHP Salé	01/09/2010	Les lots secondaires et techniques restant sont encours de validation et de lancement d'AO.	Manque de coordination technique entre le BET et l'architecte.
Hopital local de Demnate	01/02/2012	Gros oeuvres en cours d'achèvement. Les lots techniques en phase de validation.	Le marché initial des études a été résilié et le BET engagé en remplacement accuse un retard dans la finalisation des lots techniques.
Hopital local de Médiouna	01/07/2009	Chantier en arrêt (projet géré au niveau du conseil Régional de Casablanca).	Le marché avec le BET a été résilié et relancé suite à sa défaillance.

### ➤ Insuffisances liées à la désignation du bureau de contrôle

L'examen des dossiers de certains projets a montré que la désignation des bureaux de contrôle (BC) est engagée à la fin des travaux ce qui porte préjudice à la bonne conduite des projets. Ainsi, la non désignation à temps d'un bureau de contrôle a comme conséquence :

- La non précision des missions dévolues aux bureaux de contrôle, lorsqu'ils sont engagés tardivement par de simples bons de commande non détaillés ;
- Le refus de réception des travaux par le bureau de contrôle quand il n'est pas en mesure de s'assurer de la conformité des travaux exécutés par rapport aux cahiers des charges, au fur et à mesure de leur avancement (cas du CHP Khémisset).

**La Cour des comptes recommande au Ministère de prendre les mesures suivantes :**

- Préciser la consistance des études géotechniques en fonction de la nature et l'envergure du projet ;
- Assurer le suivi et l'encadrement administratif des prestations d'architectes, des BET et des bureaux de contrôle.

## F. Gestion des dépenses relatives aux projets de construction, aménagement et extension

### 1. Projet de construction du CHU Mohammed VI Marrakech

Le CHU de Marrakech est conçu pour une capacité litière de l'ordre de 916 lits sur un terrain d'environ 8,8 ha dont 74.760 m<sup>2</sup> comme superficie couverte.

Le coût de la construction du projet est de l'ordre de 610 millions de DH (45 MDH pour les études et 565 MDH pour les travaux). Le financement du projet est en partie assuré par un prêt du fond Saoudien de Développement d'un montant de 337,5 millions de DH. L'examen de ce projet a révélé les observations suivantes :

### ➤ Non exécution de certaines dispositions de la convention conclue avec la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD)

Pour la réalisation de ce projet, une convention de MOD a été conclue en date du 30/10/2001 entre le Ministère de la Santé (MS) et le Ministère de l'équipement, par laquelle la Direction des Equipements Publics (DEP) a été chargée de l'exécution technique et financière du projet de construction du CHU Mohammed VI de Marrakech.

Cependant, il a été constaté que certaines dispositions de cette convention n'ont pas été observées :

- Absence des procès-verbaux témoignant des réunions tenues par la commission prévue par l'article 11 de la convention qui énonce que « le suivi de l'exécution du projet en question, doit être assuré par une commission tripartite composée des représentants du Ministère de la Santé, du Ministère de l'Équipement et du Ministère de l'Économie, des Finances, de la privatisation et du tourisme. Cette commission doit se réunir au moins une fois par semestre et exceptionnellement à la demande de l'une des parties » ;
- Non-production par le MOD des situations comptables et financières mensuelles du projet prévues par l'article 4 de ladite convention.

#### ➤ **Problèmes relatifs à l'exécution des travaux**

Les marchés conclus avec l'entreprise chargée des gros œuvres et étanchéité ont connu des problèmes lors de leur exécution en raison du manque de moyens techniques et financiers de cette dernière. En effet, et comme en attestent les différents procès-verbaux de réunions de chantiers, la défaillance de cette entreprise est apparue depuis les premières phases d'exécution du projet.

A cet effet, et pour rattraper les retards enregistrés dans l'exécution des travaux, une réunion a été tenue en date du 02/10/2006 suite à laquelle il a été ordonné à l'entreprise l'achèvement des travaux selon un échéancier précis, la « régularisation » des délais par des ordres d'arrêts et de reprises et l'arrêt de la situation définitive des travaux par les différentes parties concernées dans un délai ne dépassant pas un mois.

Cependant, ces décisions n'ont eu aucun effet sur l'avancement des travaux et les délais n'ont pas été respectés. En effet, jusqu'en date du 16/07/2008, l'hôpital « Mère et enfants » n'était toujours pas fonctionnel et la Direction du CHU a été saisie par le wali de la Région concernant les causes du retard de sa mise en service.

En cette date, les anomalies retardant son ouverture étaient le problème des branchements d'électricité des autoclaves, de la salle télécommandée et de la mammographie, l'ancrage des bras plafonniers et éclairages opératoires au niveau des dalles du bloc opératoire, le changement du vitrage transparent de l'unité d'accouchement par un vitrage sablé pour conserver l'intimité des parturientes et le changement des vidoirs non conformes.

Après sa mise en service, les mêmes anomalies et dysfonctionnements soulevées en 2008 persistent, en témoigne le compte rendu établi en date 02/03/2010, suite à la visite des lieux effectuée par les responsables de la Direction des équipements et de la maintenance (DEM) et de la commission technique du CHU.

En outre, il a été observé suite à la visite des lieux effectuée par la Cour des comptes, que l'administration occupe les locaux du 1<sup>er</sup> étage dédié initialement aux services hospitaliers de gynécologie d'après le programme médico-technique du projet. En effet, le bloc administratif a été omis lors de la conception architecturale du projet.

S'agissant de la 2<sup>ème</sup> tranche, au niveau du centre d'oncologie –hématologie, plusieurs anomalies ont été constatées juste avant sa mise en service en 2011, en particulier les fuites d'eau abondantes qui avaient inondé le bunker sis au sous-sol, endommagé l'accélérateur de particules et causé des dégradations au niveau du revêtement du sol, de câblage électrique et du faux plafond.

Par ailleurs, et au niveau de l'hôpital des spécialités Arrazi, les mêmes constats ont été relevés quant à la défaillance des différents intervenants dans l'exécution des travaux relatifs au projet. Ce projet accuse un retard de trois ans.

En effet, et jusqu'à avril 2014, les travaux de construction du reste de la deuxième tranche (hôpital des spécialités) ne sont ni achevés ni réceptionnés.

Il est à signaler que le titulaire des deux marchés n°91/2001 (1<sup>ère</sup> tranche) et n°107/2004 (2<sup>ème</sup> tranche), s'est vu octroyé en même temps, l'exécution des marchés relatifs à la construction du

CHU Fès via la conclusion des marchés n°71/2001, 56/2003 et 70/2004 sans prise en compte de son plan de charge.

L'examen du dossier de soumission de cette entreprise a révélé qu'elle a eu son certificat de classification à « la classe 1 », exigée par le règlement de consultation des appels d'offres, juste avant le lancement des appels d'offres relatifs aux marchés précités, et que cette dernière ne dispose pas de certificats de références dans le domaine attestant la bonne conduite dans la réalisation des projets de telle envergure.

## **2. Construction du nouveau CHP El Jadida**

Dans le cadre de l'amélioration de la couverture sanitaire de la région de Doukkala-Abda, le MS a adopté lors de l'établissement de son plan d'action 2005-2007, la construction d'un Centre Hospitalier Provincial de 420 lits à El Jadida, sur un terrain de 10 hectares avec une superficie globale construite de 29.000 m<sup>2</sup>. Ce projet est cofinancé par le budget général de l'Etat et la Banque européenne d'investissement. L'examen de ce projet a révélé les observations suivantes :

### **➤ Mauvais choix de l'emplacement du site et retard dans l'apurement de l'assiette foncière**

L'assiette foncière du projet, propriété de la commune, est en cours de transfert au profit du Ministère de la Santé. Une petite parcelle (49 m<sup>2</sup>) n'est pas encore intégrée au domaine municipal en raison d'une opposition d'un propriétaire privé. En outre, le site du projet est en partie occupé par un marché municipal et un souk hebdomadaire qui devront être déplacés.

A la date de la visite des lieux, une partie du site consacrée au projet est toujours occupée par le marché municipal. Cette situation constitue une source de nuisance au bon fonctionnement de l'hôpital, d'ailleurs, cette remarque a été soulevée lors de la réalisation de l'étude d'impact environnementale relative au projet.

### **➤ Problème de conception architecturale**

Le plan architectural servant de base pour les études techniques et pour l'engagement du marché des gros œuvres, a été élaboré en date du 16 juin 2006 et modifié en date du 02 octobre 2006.

Cependant, après avoir notifié l'ordre de service de commencement des travaux à l'entreprise chargée de les exécuter en date du 05 novembre 2007, cette dernière a été invitée à arrêter les travaux au lendemain de l'établissement de l'ordre de service en question, et ce pour motif d'une nouvelle modification des plans architecturaux recommandée par l'assistance technique.

Cette situation a généré l'établissement de plusieurs avenants relatifs aux différents marchés et en conséquence l'augmentation du coût du projet qui a atteint 262.607.195,34 DH (montant engagé et payé), alors que l'estimation initiale présentée par l'architecte ne dépassait pas 115.000.000 DH.

Par ailleurs, le projet a connu un changement au niveau de son programme médico-technique. En effet, ce n'est qu'au moment de l'exécution des travaux que de nouvelles spécialités, non prises en compte lors de la conception architecturale d'origine, ont été introduites dans le projet tels que la rééducation, l'hémodialyse et l'extension des services d'exploration fonctionnelle.

### **➤ Dysfonctionnement dans l'exécution des différents marchés**

#### **• Gestion du marché gros œuvres**

L'examen des pièces constitutives du marché des gros œuvres n°12/2007 a permis de relever les observations suivantes :

#### **- Absence des documents attestant la réalisation des contrôles techniques exigés par le CPS**

Il a été constaté que le fonds du dossier relatif au marché ne contient aucun document attestant la réalisation des essais de contrôle sur le béton armé et ce contrôle de l'étanchéité ainsi que la réception des ferrallages conformément aux dispositions du CPS.

**- Retard dans l'exécution des travaux**

Il a été constaté, lors de l'examen du dossier du marché gros œuvres n°12/2007, que son exécution a été retardée par des difficultés inhérentes à des modifications des plans et au manque de coordination avec les autres intervenants sur le chantier. Le tableau suivant présente les différents ordres de service établis et notifiés à l'entreprise attestant des problèmes de gestion du projet :

Ordres de services	Dates d'établissement	Motifs évoqués
Ordre de commencement des travaux	05/11/2007	
Ordre d'arrêt n°1	06/11/2007	Modification des plans.
Ordre de reprise n°1	11/12/2007	
Ordre d'arrêt n°2	02/06/2009	-Attente de la désignation des entreprises des lots technique; -Attente de la désignation des entreprises des équipements.
Ordre de reprise n°2	30/10/2011	
Ordre d'arrêt n°3	03/11/2011	Attente de la notification de l'avenant n°1.
Ordre de reprise n°3	14/02/2012	
Réception provisoire	16/04/2012	

Le tableau ci-dessus montre que l'entreprise a été invitée à arrêter les travaux pendant une période 2 ans, 4 mois et 28 jours et ce pour motif d'attente de la désignation des autres intervenants (lots techniques et équipements).

**• Gestion des marchés relatifs aux lots techniques**

L'examen des dossiers relatifs aux lots techniques a révélé les observations suivantes :

**- Dépassement des délais contractuels d'exécution des travaux**

S'agissant du marché n°14/2009, relatif aux travaux de menuiserie aluminium, le délai d'exécution des travaux est de 15 mois dont 4 mois de délai supplémentaire accordé à l'entreprise pour l'exécution des travaux relatifs aux deux avenants 1 et 2.

Cependant, le délai d'exécution des travaux a connu un dépassement du délai contractuel. En effet, en avril 2014, soit 13 mois après la reprise des travaux, la réception des travaux n'a pas été encore prononcée. Ce qui témoigne que le délai d'exécution des travaux prévu initialement n'a pas été respecté dans la mesure où le délai d'exécution y compris les deux avenants est de 15 mois, alors que les travaux ont duré 24 mois et 17 jours.

Le même constat a été soulevé lors de l'examen des pièces justificatives relatives au marché n°09/2008 concernant l'exécution des travaux de plomberie, chauffage et production d'eau chaude. Le délai d'exécution de ce marché est de 16 mois et 10 jours y compris 2 mois supplémentaires accordé dans le cadre d'exécution des deux avenants. A la date de la visite des lieux en avril 2014, la réception des travaux n'a pas encore été prononcée.

**- Non-concordance de certaines prestations réalisées avec l'objet du marché**

Le marché n°11/2011 a pour objet la réalisation des travaux d'aluminium portant sur l'aménagement extérieur du CHP EL Jadida. Cependant, l'examen des pièces justificatives du marché (métrés d'exécution), ainsi que la visite des lieux ont révélé que ces travaux ont été réalisés à l'intérieur du bâtiment et non pas à l'extérieur pour un montant de 7.862.904,00 DH.

**3. Projet de construction du CHP de Témara**

Le centre Hospitalier Provincial a été conçu pour une capacité de 250 lits réalisé dans le cadre du programme Maroc Santé III cofinancé par le budget général de l'Etat et la Banque européenne d'investissements (BEI) à hauteur de 50% chacun. Le terrain choisi pour l'implantation du projet

est d'une superficie d'environ 3.5 hectares, dont une superficie couverte de 17.000 m<sup>2</sup> et son coût du projet est estimé à 204 MDH. L'examen du fond du dossier relatif à ce projet a révélé les observations suivantes :

➤ **Choix du site d'implantation du projet**

Le choix du site d'implantation du projet du CHP Témara ne répond pas aux exigences d'une formation sanitaire, dans la mesure où les normes environnementales ne sont pas observées. En effet, il a été constaté que :

- Le site choisi est situé en plein milieu de la ville de Témara dans une zone bruyante connaissant un trafic intense ;
- L'hôpital se trouve à proximité de la voie ferrée Rabat-Casa (à peu près 100m) source de vibrations et de nuisances sonores de jour comme de nuit ;
- L'hôpital est mitoyen d'une usine de fabrication d'aliments pour volailles, qui constitue une source de nuisance et de pollution comme il a été constaté lors de la visite sur place.

➤ **Changement du programme médico technique**

La conception initiale du projet de construction du CHP Témara avait prévu une capacité litière de 150 lits. C'est sur cette base, qui a été retenue dans le programme médico technique, que les études techniques ont été réalisées et les travaux de gros œuvres entamés. Cependant, ce programme a connu un changement qui consiste en l'augmentation de la capacité litière de l'hôpital de 100 lits supplémentaires suite à l'intégration du département mère et enfant. Il est à noter qu'aucune explication par les responsables n'a été fournie quant aux raisons du changement opéré dans la capacité du projet. L'augmentation de la capacité litière a eu des conséquences sur le déroulement de la réalisation du projet; en l'occurrence l'arrêt du projet pendant plus d'une année, le retard dans l'exécution des travaux, la modification des études et la résiliation de certains marchés conclus.

➤ **Retard dans l'exécution des travaux**

Le délai de réalisation du projet a été initialement estimé à 48 mois. Ce délai a été largement dépassé. L'ordre de service de commencement des travaux a été notifié à l'entreprise chargée des gros œuvres et d'étanchéité en date du 11/12/2006 alors, qu'au moment de la visite effectuée sur les lieux en janvier 2014, les travaux ne sont pas encore achevés et le chantier est pratiquement en arrêt.

Ainsi, tel qu'il ressort de la situation communiquée par les responsables de la DMS de Témara, l'état d'avancement des travaux arrêté à la date du 31/12/2013 est comme suit :

Objet	Etat d'avancement physique
Gros œuvres et étanchéité	97%
Electricité courant fort	70%
Electricité courant faible	50%
Menuiserie	40%
Plomberie sanitaire	65%
Revêtements	60%
Peinture	15%
Fluides médicaux	0% (plans en cours de validation)
Climatisation chauffage et désenfumage	10%
Faux plafond	15%
Ascenseurs	2%
Aménagements extérieurs	0%
Equipements buanderie cuisine et morgue	2%

#### 4. Projet de construction du CHP Khénifra

Dans le cadre de la réforme hospitalière engagée par le Ministère et qui vise l'amélioration de la qualité des soins et la mise à niveau des hôpitaux publics. Le MS a prévu dans son plan d'action 2008-2012, la construction d'un CHP à Khénifra d'une capacité litière de 175 lits et pour un coût estimé à 107,80 MDHS avec un délai de réalisation de 4 ans.

L'examen des pièces constitutives des différents marchés et bons de commande passés dans le cadre de ce projet a permis de relever les observations suivantes :

##### ➤ Démarrage des travaux avant la finalisation des études

Il a été constaté lors de l'examen du marché n°13/2009 relatif aux gros œuvres et à l'étanchéité que les travaux ont démarré avant la finalisation des études techniques, comme en témoignent les correspondances en dates du 01/02/2010 et du 21/06/2010, émanant de l'entreprise titulaire du marché qui n'a cessé de réclamer les plans architecturaux, les plans du béton armé, les plans d'assainissement, plan modifié de la rentrée principale du nouveau CHP. Ainsi, la non production de ces documents, censés être établis par la maîtrise d'œuvre avant le démarrage des travaux, a eu des conséquences sur le déroulement des travaux et la réalisation du projet.

D'autres lots non prévus dans le marché ont été réalisés, à savoir les gaines de désenfumage, réservation d'assainissement au niveau de la cuisine, buanderie et morgue.

##### ➤ Retard dans l'exécution des travaux

Le délai consacré à la réalisation du projet, estimé à 48 mois, a été largement dépassé, étant donné que les travaux ont commencé en date du 15/02/2010 alors qu'au moment de la visite effectuée sur les lieux en avril 2014, les travaux ne sont pas encore achevés.

En effet, compte tenu de la date du commencement des travaux et le délai prévu pour la réalisation de ce projet, ce dernier devait être achevé en mars 2014, tel qu'il ressort de la situation communiquée par les responsables de la DMS de Khénifra, l'état d'avancement des travaux arrêté à la date du 26/03/2014 est comme suit :

N° de marchés	Objet	Délai contractuel	Date OSCT	Etat d'avancement physique
13/2009	Gros œuvres et étanchéité	18 mois	15/02/2010	100%
18/2010	Electricité courant fort	10 mois	10/02/2011	55%
19/2010	Electricité courant faible	6 mois	07/03/2011	60%
03/2011	Menuiserie bois métallique et aluminium	8 mois	01/12/2011	40%
01/2012	Plomberie sanitaire, désenfumage, protection incendie et climatisation	14 mois	05/06/2012	60%
02/2012	Revêtement, faux plafond et plombage	10 mois	19/07/2012	50%
04/2012	Peinture	6 mois	06/08/2012	40%
15/2012	Fluides médicaux	4 mois	10/01/2013	0%
07/2012	Branchement aéro souterrain	1 mois	29/11/2012	0%
16/2012	Ascenseurs	5 mois	09/01/2013	40%
20/2012	Aménagements extérieurs	8 mois	18/02/2013	70%
04/2013	Equipements buanderie cuisine et morgue	5 mois	13/09/2013	0%

## **5. Travaux d'aménagement du CHP Khémisset**

Le CHP Khémisset a fait l'objet de travaux d'aménagement dans le cadre du marché n°04/2010 conclu pour un montant de 4.850.131,20 DH. Ainsi, l'examen des pièces justificatives de ce marché a permis de soulever les observations suivantes :

Le délai contractuel du marché est de 12 mois, l'ordre de service de commencement des travaux a été notifié à l'entreprise en date du 21/02/2011. Cependant, à la date de la visite des lieux en janvier 2014, les travaux ne sont pas encore réceptionnés. Il convient de mentionner que pendant l'exécution des travaux, ces derniers ont connu des périodes d'arrêt non justifiées totalisant 11 mois.

Par ailleurs, les travaux n'ont pas été réceptionnés à cause du refus du bureau de contrôle d'apposer son visa de conformité des travaux, tel qu'il ressort du rapport de ce dernier en date du 25/10/2013. Ceci est dû au fait que le contrat avec le bureau de contrôle a été passé en date du 05/06/2013 alors que l'exécution des travaux objet du marché a été entamée en date du 21/02/2011.

En outre, d'autres observations ont été également soulevées telles que l'absence des plans d'exécution des différents travaux à réaliser visés par le bureau de contrôle agréé et le paiement des honoraires de l'architecte en l'absence de certains documents prévus par le contrat tels que l'avant-projet sommaire et l'avant-projet détaillé.

Il est à signaler que la visite des lieux au niveau des locaux objets des travaux a révélé la présence d'humidité et des infiltrations d'eaux au niveau des plafonds et des murs, pour cause de la défectuosité de l'étanchéité réalisée dans le cadre du marché n°01/2010 et le décollement par endroit de la peinture au niveau des salles des patients, des couloirs, etc.

## II. Réponse du Ministre de la santé

### (Texte réduit)

Le Ministère de la Santé a accueilli favorablement l'intervention de la Cour des Comptes pour l'évaluation d'un domaine aussi intéressant et complexe tel que la gestion des constructions.

Tout en veillant à la prise en compte de l'ensemble des observations et recommandations de la Cour des Comptes concernant ce volet, le Ministère de la Santé tient à apporter les éclaircissements nécessaires suivants, ils sont présentés selon l'ordre des observations énoncées.

### A. Outils de planification des investissements immobiliers des formations sanitaires

#### 1. Non institution de la carte sanitaire au sein de la loi cadre n°34-09

Le projet de décret n°2-14-562 afférent à l'organisation de l'offre de soins, à la carte sanitaire et aux schémas régionaux de l'offre de soins a été adopté par le conseil de gouvernement le 5 novembre 2014. Ce projet est le fruit d'une large approche participative incluant l'ordre national des médecins et l'ensemble des corps professionnels dans les secteurs public et privé. Il constitue une étape fondamentale sur la voie du développement de la politique sanitaire au Maroc, eu égard à son objectif visant à définir l'organisation de l'offre de soins, le découpage sanitaire du territoire national ainsi que les modalités d'élaboration de la carte sanitaire et des schémas régionaux de l'offre de soins sur la base dudit découpage.

Le texte prévoit notamment la mise en place d'une carte sanitaire à même de garantir une répartition équitable des ressources humaines (médecins, infirmiers et cadres) et des infrastructures de santé (hôpitaux) publiques ou privées entre les différentes régions du Royaume.

Le projet est de nature à lutter contre les inégalités au niveau de l'offre de soins sur le territoire national à travers la mise en place d'une carte sanitaire et la définition de critères clairs et précis pour la gestion de la répartition équitable des prestations sanitaires.

#### 2. Absence des schémas régionaux de l'offre de soins

Les SROS ont été lancés par la DHSA dans un premier temps pour la formation, et en absence d'une carte sanitaire il était difficile d'imaginer le processus commençant par l'élaboration des SROS. La reprise du travail sera plus facile avec l'avènement du texte qui fixe les orientations de la Carte sanitaire.

La base de données sur l'offre de soins "BOSS" qui constitue l'outil technique permettant le suivi de l'évolution de la carte sanitaire et des schémas régionaux de l'offre de soins est également mise en place. Un arrêté permettant son institutionnalisation est en cours d'élaboration.

Malgré l'absence d'une carte sanitaire, les projets d'investissement se réalisaient sur la base de besoins étudiés, la planification et la régulation de l'offre de soins, des projets d'investissements tient compte de l'apport des partenaires dans le cadre de conventions

Aussi, faut-il signaler que des projets programmés ne sont pas réalisés à cause des restrictions budgétaires, en termes d'investissement, qu'a connu le budget du MS durant les dernières années.

### B. Réalisations du MS en matière de développement de l'infrastructure sanitaire

#### 1. Absence d'évaluation des réalisations des plans stratégiques

Chaque année, la DPRF élabore un bilan de réalisations pour le suivi de l'état d'avancement des actions programmées dans le plan d'action. Ce bilan donne une idée exhaustive sur toutes les

activités réalisées au cours de l'année en question y compris même le niveau des réalisations : infrastructures physiques (construction, reconstruction, réhabilitation ou mise à niveau). Il donne également une partie liée aux ressources mobilisées et déployées concernant toutes les actions réalisées.

Dans ce cadre, la DPRF a mis en place un outil de suivi des réalisations du Plan d'Action 2008-2012 en concertation avec tous les départements concernés et avec l'appui technique de l'OMS. L'outil proposé est adapté avec la structure du plan d'action en question.

Quant au suivi détaillé des réalisations physiques et financières de chaque opération programmée, il est élaboré par la direction technique chargée de mise en œuvre de ce type des actions (DEM).

Conscient du rôle de suivi et de l'évaluation dans le processus de la planification, la DPRF a entamé une série d'ateliers menés depuis l'année 2007 avec l'appui et l'accompagnement d'une expertise internationale en vue d'améliorer la démarche de planification et d'élaboration des plans d'action du Ministère de la Santé, on note entre autres :

- Evaluation exhaustive des réalisations du Plan d'Action 2008-2012, de leurs pertinences comparativement aux objectifs préalablement fixés, ainsi que l'examen de l'ensemble des moyens mobilisés pour la mise en œuvre de ce plan d'action.
- Elaboration d'une démarche pour le suivi et l'évaluation annuelle de la mise en œuvre du nouveau plan d'action 2012-2016.

Conscient de l'importance des projets structurants financés par les bailleurs de fond, le MS a procédé à la mise en place d'un audit externe. À signaler que le projet BEI est toujours en cours de mise en œuvre.

(...)

## **2. Retard dans la réalisation des établissements de santé**

Comme annoncé dans le rapport de la Cour des Comptes, effectivement le MS établi, dans le cadre de l'exécution de ses Plans d'Action, des fiches de projets avec fixation des programmes médico-techniques, des échéanciers de réalisation ainsi que les montages financiers. Cette planification vise à assurer un meilleur suivi pour l'aboutissement des projets dans les délais.

Cependant, différentes causes sont à l'origine de certains retards dans la réalisation des projets, elles sont généralement dues aux difficultés budgétaires, problèmes d'assiettes foncières ou décisions stratégiques justifiées. Pour les cas cités comme exemple dans le rapport de la Cour des Comptes, on apporte les éclaircissements suivants :

- Pour le CHP de Témara, il n'est pas en arrêt, les travaux ont repris et sont à un état d'avancement important de réalisation. Le retard est dû à l'engagement d'une nouvelle entreprise et d'un nouveau bureau d'étude suite à la défaillance de l'entreprise et du BET initiaux, à la modification du programme médico-technique suite à la décision stratégique d'inclure le pôle mère enfant, et suite à la mise en vigueur de nouvelles normes obligatoires fixant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les constructions.
- Pour le CHP de Khénifra, le retard est dû au changement du site qui n'était pas adapté, et aux travaux complémentaires causés par ce changement.
- Pour le nouveau CHP d'El Jadida, le projet a été achevé, actuellement il est opérationnel.
- Pour le CHP de Salé, le projet est à un état d'avancement important de réalisation, le retard est dû essentiellement aux adaptations liées à la conception architecturale du projet suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle exigence de sécurité contre les incendies, et aussi à l'arrêt du lot gros-œuvres pour permettre le lancement des lots techniques et lots secondaires.
- Quant au CHP de Tanger, le programme initial du projet BEI qui prévoyait la reconstruction a été amendé en comité de pilotage du projet, vu que la ville de Tanger

bénéficiera d'un nouveau CHU, et l'option retenue est la réhabilitation et extension du CHP existant (hôpital Mohammed V).

- Pour le CHP Tétouan, le programme initial du projet BEI qui prévoyait la reconstruction a été amendé en comité de pilotage, et l'option retenue est la réhabilitation et extension du CHR existant vu que la Région de Tanger-Tétouan bénéficiera d'un CHU.
- La convention du projet BEI a été prolongée d'une année et expirera ainsi en fin 2015, et ce dans l'objectif de rattraper le retard accusé et d'achever la majorité des opérations inscrites dans le cadre de la convention.

Pour l'observation concernant les cas cités comme annulés ou différés, on précise que :

Les raisons de report et d'imputations des projets sur les plans stratégiques qui suivent sont dues essentiellement à des contraintes qui dépassent les compétences du MS. Pour certains cas indisponibilité de l'assiette foncière (CHP Mohammedia), ou bien pour être inscrits dans le cadre de partenariats (HL Ksar Lakbir), ou pour financement par des bailleurs de fond vu les contraintes budgétaires (Hôpital Sidi Youssef Ben Ali). En effet :

- Le Centre Régional d'Oncologie de Tanger a été différé suite à la décision de sa prise en charge par la Fondation Lalla Salma de Lutte contre les Cancers,
- Le CHP de Mohammedia est différé pour indisponibilité de terrain,
- Pour l'hôpital Sidi Youssef Ben Ali, le retard d'aboutissement du projet est dû au retard de signature de la convention de financement du projet avec le Fond Qatari qui a manifesté l'intérêt de financement de ce projet. Les études architecturales ont été adjudgées en 2014 via un concours selon la nouvelle réglementation.
- Pour l'hôpital local de Ksar El Kebir, le projet a été différé pour être réalisé dans le cadre d'un partenariat avec l'Agence de Développement du Nord.
- Pour Sala Al Jadida, cette localité dispose d'un Centre Hospitalier en cour d'achèvement.
- Pour le centre des brulés à Agadir, il a été annulé, mais actuellement il est projeté au niveau de cette Région la construction d'un Centre Hospitalier Universitaire qui regroupera les services techniques et hospitaliers de 3ème niveau.
- Pour les centres d'ophtalmologie pédiatriques des CHU de Casablanca et Rabat, on note que le CHU de Casablanca dispose d'un centre d'ophtalmologie pédiatrique opérationnel, le CHU de Casablanca dispose de deux services d'ophtalmologie générale y compris la pédiatrie.

### **3. Des Coûts de réalisation élevés comparés aux coûts prévisionnels**

Certaines modifications sur des projets sont causées en partie par des facteurs externes suite à la rentrée en vigueur de certaines lois ou normes techniques dans des phases avancées des projets, ce qui remet en question les études initiales à l'instar du nouveau guide référentiel de la protection civile régissant la sécurité incendie en 2011, et qui a engendré d'importants travaux modificatifs et un dépassement des coûts et des délais de réalisation, notamment du CHP El Jadida.

## **C. Gestion du patrimoine immobilier**

Pour rattraper le déficit enregistré dans la gestion du patrimoine immobilier, éviter toute approche opportuniste, et doter ainsi le MS d'un parc immobilier qui répond aux besoins des utilisateurs et des patients, le MS a initié, dans le cadre d'une vision stratégique, une étude sur la conception et la mise en place d'un système de gestion de la maintenance du patrimoine immobilier (GMPIE) au même titre que d'autres départements ministériels. L'étude financée par la Banque Mondiale vise deux objectifs principaux :

- La définition et l'élaboration d'un cadre de gestion de la maintenance du patrimoine ;
- L'élaboration de la composante réhabilitation du Projet de rationalisation de la gestion du patrimoine de l'Etat et la définition de l'organisation nécessaire à la réalisation de cette composante.

Le plan d'action du projet s'échelonne sur une période de 12 ans à partir de l'année 2003. Cette période comprend 5 ans de mise en place des outils de gestion au niveau des différentes régions, et 8 ans pour remettre le parc à un niveau permettant d'instaurer des pratiques régulières de maintenance (voir points N° 56/57 du rapport N°96/CR3/CH de la CDC).

L'objectif de ce projet stratégique (GMPIE) est de pallier progressivement aux dysfonctionnements constatés dans la gestion du patrimoine immobilier.

## **D. Etat critique des infrastructures des formations sanitaires**

La conception architecturale du CHPLM de Larache et CHR de Tétouan, citée comme exemple dans le rapport, est très ancienne et le MS a engagé des travaux de réhabilitation et d'adaptation de ces infrastructures.

La réfection des fluides médicaux pour les cas soulevés dans l'exemple est programmée dans le cadre de réhabilitation (projet Santé Maroc III).

Concernant le nombre des établissements de santé signalés comme souffrant de défaillance en matière d'infrastructure, ou ils sont en préfabriqué, il y a lieu d'apporter les éclaircissements suivants :

- Le MS programme annuellement, et en fonction des disponibilités budgétaires et des priorités, un nombre important d'établissements et centres de santé vétustes pour leur réhabilitation ou reconstruction. A ce titre, des crédits importants sont gérés au niveau déconcentré pour la mise à niveau des formations sanitaires, notamment les Etablissements de Soins de Santé de Base. Des marchés groupant la réfection de plusieurs centres de santé sont gérés au niveau des régions ou des délégations.
- Concernant les centres de santé en préfabriqué, il y a lieu de préciser que le MS avait pris depuis longtemps la décision de reconstruire l'ensemble des centres de santé se trouvant en préfabriqué. A ce titre une priorité est donnée à ce chantier, et c'est alors que jusqu'à l'année 2008, le MS disposait encore de 589 centres de santé en préfabriqué, et à la date de fin 2014, un nombre de 374 centres de santé ont été reconstruit en dur, et le reste soit 215 centres de santé sont en cours de programmation en fonction des disponibilités budgétaires.

## **E. Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre**

### **1. La maîtrise d'ouvrage**

#### **➤ Défaillance du système d'information et chevauchement des attributions dans l'exécution des dépenses d'investissement :**

Le bilan des réalisations physique est un document annuel élaboré conjointement entre la DEM et la DPRF pour présenter l'état d'avancement physique et financier du programme d'investissement en détail. La DPRF travaille actuellement sur un projet de réhabilitation de la fonction observatoire de l'utilisation des ressources financières en liaison avec les réalisations physiques tel que prévu par le décret portant organisation du MS.

L'observatoire a pour finalité d'assurer un suivi au cours d'exercice, d'élaborer des tableaux de bord et un système d'alerte et d'aide à la décision pour intervenir au moment opportun.

#### **➤ Insuffisance dans le suivi et le contrôle des projets**

- Le MS veille à ce que les CPS relatif aux projets d'aménagements et de constructions soient établis dans les normes et conformément aux objectifs visés, c'est ainsi que ces CPS sont

établis par les intervenants de métiers à savoir la maîtrise d'œuvre (BET et architecte) et validés et approuvés par le Bureau de Contrôle. Les augmentations et modifications constatées au niveau de certains projets, surtout au niveau du CHP d'El Jadida, sont dues à des contraintes techniques qui n'avaient pas été prises en considération et à des facteurs externe à savoir l'entrée de la nouvelle notice de sécurité incendie.

- Certaines contraintes techniques sont parfois dues à des dispositions imposées par intervenants externes (protection civile et régie de distribution d'eau et d'électricité) : désenfumage, cellules motorisées de commande des installations électriques BT/MT.
- Vu la multitude des projets d'infrastructure hospitalière lancés par le MS de la santé, environ 70 hôpitaux dont une quarantaine en phase de travaux, ainsi que les projets relevant des programmes Urgences, Maternités, Centres d'oncologie, Centres d'hémodialyses, les Centres de Santé (ESSB) et les interventions de diagnostic des installations techniques et d'expertise des bâtiments présentant des anomalies, et vu la nécessité de renforcement de la décentralisation, la DEM en sa qualité de direction centrale ne peut assurer à elle seule le suivi régulier de l'ensemble des projets, par conséquent les équipes techniques locales (SABEM) sont impliquées, et la division concernée (DBA) procède à des interventions ciblées pour remédier aux points de blocage des chantiers en cours et apporte aussi toute son assistance technique et encadrement aux équipes techniques locales (SABEM).

Pour l'observation afférente à « Absence des PV de validation des échantillons de matériaux », on note que les bureaux de contrôle impliqués dans le suivi des projets veillent au contrôle des matériaux utilisés.

## **2. Maîtrise d'œuvre**

### **➤ Insuffisance lié aux études géotechniques**

Pour chaque nouveau projet, le Ministère engage des études géotechniques pour s'assurer de la qualité du sol. Les insuffisances constatées au niveau de certains projets sont dues aux choix de fourrages sur les terrains d'implantation. Des termes de référence type sont utilisés dans les contrats relatifs aux études géotechniques.

### **➤ Les insuffisances liées à la gestion des contrats d'architectes :**

Il y a lieu de différencier entre les projets en cours d'exécution dans le cadre du projet Santé-Maroc III, pour lesquels les missions relatives aux études architecturales d'avant-projet (APS et APD) sont respectées selon les termes du contrat d'architecte (extension et réhabilitation des CHP LM de Larache et CHR de Tétouan) d'une part, et les autres opérations ponctuelles et urgentes de rénovation de l'existant qui ne nécessitent pas forcément la réalisation des phases préliminaires d'études (APS-APD).

Le constat afférent à l'établissement par les architectes des dossiers d'autorisation de construire n'est pas général pour tous les projets.

### **➤ Insuffisance liées aux missions du BET**

La sélection du BET pour la réalisation des études est effectuée par un appel d'offre ouvert avec des termes de référence type qui cadrent l'ensemble des missions et des phases des études techniques. Les contrats des bureaux d'études qui n'ont pas respectés les clauses dudit contrat sont résiliés.

### **➤ Insuffisance liées à la désignation du bureau de contrôle**

Pour tous les nouveaux projets de construction, un bureau de contrôle est systématiquement désigné. Pour le cas du CHP de Khémisset, le projet initial prévoit uniquement les travaux secondaires qui ne nécessitaient pas le recours à un bureau de contrôle, vu l'incident de l'incendie survenu au moment de l'exécution des travaux, il était nécessaire donc d'engager un bureau de

contrôle. Pour les autres travaux d'aménagements et de réhabilitation, le recours au bureau de contrôle est devenu systématique, ex .CHP Lalla Meryem de Larache.

## **F. Gestion des dépenses relatives aux projets de constructions, aménagements et extensions**

### **1. Projet de construction du CHU Mohamed VI de Marrakech**

#### **➤ Non-exécution de certaines dispositions de la convention conclue le MOD**

Le suivi des travaux de construction du CHU de Marrakech est effectué par le MOD Direction des Equipements Publics- Ministère d'Equipement et le Ministère de la Santé. Des PV de réunion ont été établis régulièrement. Concernant les situations comptables et financières qui doivent être établies par le MOD, des situations ont été produites périodiquement à l'occasion des réunions tripartites (MEF, MS, METL) en présence des bailleurs de fonds.

#### **➤ Problèmes relatifs à l'exécution des travaux :**

Concernant le marché du gros œuvre, il a été attribué à la société conformément à la réglementation en vigueur, en présence des représentants du MEF. L'exécution des travaux de la première tranche a connu un retard dû à la défaillance de cette entreprise, ce qui a causé la résiliation dudit marché.

### **2. Construction du nouveau CHP El Jadida :**

#### **➤ Mauvais choix de l'emplacement du site et retard dans l'apurement de l'assiette foncière**

Pour l'emplacement du site, il faut noter qu'il a fait l'objet de large concertation avec les différents intervenants notamment les autorités locales. Le terrain choisi a été proposé par les autorités concernées qui se sont engagées à assainir le problème de l'assiette foncière. A ce titre on souligne l'effort considérable consenti par les autorités locales qui sont en phase d'apurement définitif du problème du terrain par le déplacement du marché municipal et du souk hebdomadaire, en phase d'achèvement.

#### **➤ Problèmes de conception architecturale**

- Les modifications constatées par rapport à la conception initiale sont dues à des besoins pressants en offre de soins qui ont survenus ultérieurement (nécessité d'introduire les prestations de rééducation, hémodialyse et exploration fonctionnelle).
- Le montant global de ce projet qui a atteint 262.607.195,34 est justifié par les modifications architecturales précitées, qui elles aussi étaient nécessaires.

#### **➤ Dysfonctionnement dans l'exécution des différents travaux :**

##### **● Gestion des marchés gros œuvre**

- Les essais de contrôle de béton armé et d'étanchéité ainsi que la réception du ferrailage sont exécutés systématiquement dans tous les projets par des organismes agréés notamment le laboratoire des essais et des analyses.
- Pour le retard dans l'exécution des travaux, il est dû essentiellement à l'arrêt des travaux du gros œuvre en attendant l'engagement des lots techniques.

##### **● Gestion des marchés relatifs aux lots techniques**

La construction du nouvel hôpital d'El Jadida est un projet de grande importance, sa réalisation a connu certains retards dus aux modifications architecturales justifiées, et à l'agencement de la réalisation des gros-œuvres et des lots techniques.

Actuellement les travaux des lots techniques de l'hôpital sont réceptionnés et l'hôpital est fonctionnel.

### 3. Construction du nouveau CHP de Témara

#### ➤ Choix du site d'implantation du projet

Pour le choix du site d'implantation du projet du nouveau CHP de Témara, il faut souligner que le MS n'avait pas un large choix de terrain dans une ville en pleine extension comme Témara. En effet, les autorités locales ont fourni un effort considérable pour la mobilisation de ce site qui répond aux besoins d'accessibilité.

#### ➤ Changement du programme médico-technique :

Le changement du programme médico-technique trouve sa justification dans les faits suivants :

- La planification initiale et la réalisation de ce projet étaient inscrites dans le cadre du budget général. Le programme technique et fonctionnel du Projet d'Etablissement Hospitalier (PEH) prévoyait la réhabilitation de l'hôpital existant (hôpital Sidi Lahcen de Témara) pour intégrer le pôle mère enfant, et la construction d'un nouvel hôpital de spécialités de 150 lits sur le site actuel du CHP, et ce à cause des contraintes budgétaires qui ont conduit au choix de ce scénario adopté en 2006.
- Avec l'avènement du projet financé Santé Maroc III, et dans un souci d'améliorer l'offre de soins dans un contexte de rationalisation et de mutualisation des ressources visant la réalisation d'une structure hospitalière intégrée et rapprochée, il a été inscrit dans la liste des 17 opérations du projet Santé Maroc III la construction du nouveau CHP de Témara, lancé en 2007 avec un nouveau programme stipulant la construction d'un CHP de 250 lits intégrant le pôle mère enfant.

#### ➤ Retard dans l'exécution des travaux

La réalisation des travaux de construction du CHP Témara a accusé un retard pour des raisons liées à :

- La résiliation pure et simple des marchés conclus avec le bureau d'études techniques (désistement/2006) et l'entreprise de gros œuvres (faillite/2008) qui se sont engagés de par leurs contrats à réaliser un projet de construction d'un CHP de 150 lits.
- La modification du programme médico technique suite à l'intégration du pôle mère enfant d'une capacité litière de 100 lits
- L'engagement complémentaire des études architecturales pour les 100 lits supplémentaires.
- La passation des appels d'offres pour le choix de l'entreprise gros œuvres - étanchéité et le bureau d'études techniques pour la construction d'un CHP de 250 lits
- La passation d'un deuxième appel d'offres pour le choix du Bureau de Contrôle qui assurera le complément de contrôle et d'optimisation des lots secondaires et spécialisés ainsi que le suivi des travaux afférents au pôle mère – enfant en sachant que le marché relatif au contrôle et optimisation des travaux arrêtés initialement a été conclu en 2005 ;
- La reprise des études techniques par le nouveau bureau d'études le 05/11/2007 ;
- L'arrêt des travaux de gros œuvres pour une durée de 21 mois, comprise entre novembre 2010 et juillet 2012 (date de l'ordre de service de reprise) ;
- L'exécution des travaux de réservation des gaines de désenfumage non prévues initialement et introduites suite à la mise en vigueur de nouvelles normes obligatoires fixant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les constructions.

Les travaux de construction du CHP Témara ont repris et le projet est actuellement en phase d'achèvement.

#### **4. Projet de construction du CHP Khénifra**

##### **➤ Démarrage des travaux avant la finalisation**

Les travaux de ce chantier ont démarré conformément à un ordre de service dûment notifié à l'entreprise. En effet, l'entreprise a reçu l'ordre de service de commencement des travaux le 15/02/2010, et les plans techniques demandés par l'entreprise étaient disponibles le 27/01/2010 (...).

##### **➤ Retard dans l'exécution des travaux**

Le retard dans l'exécution des travaux est dû à plusieurs facteurs :

- Conditions climatiques : intempéries avec des ordres d'arrêts notifiés à l'entreprise des gros œuvres (...);
- Retards dans la validation des autres lots : menuiserie (validé le 27/06/2011), le lot peinture (validé le 05/12/2011);
- Il s'agit d'un marché alloti (13 lots = 13 sociétés) avec des travaux très enchainés et complémentaires ce qui engendre des retards entre les différentes sociétés;
- Absence d'un marché relatif à l'OPC;
- Travaux supplémentaires (hors bordereau) non prévus par l'architecte et le BET.

#### **5. Constructions du CHP Khémisset**

Pour le délai contractuel d'exécution des travaux d'aménagements, il ne s'agit pas d'un dépassement des délais mais le retard est plutôt dû aux travaux supplémentaires conclu par avenant n°01 /2012 approuvé le 21/01/2013 et qui nécessite une prolongation de 3 mois (...).

Pour le délai contractuel du bureau de contrôle, le premier appel d'offre n°8 /2010 du 16/12/10 est déclaré infructueux. Une nouvelle consultation est relancée le 03 /06 /2013 par le bon de commande n°15 visé le 05 /06/2013 pas encore mandaté (...).

Pour l'APS et APD, l'élaboration des termes des références (CPS, plan d'exécution et plan d'architecte) sont des documents de base pour la validation par l'administration, le BET et l'architecte, car il s'agit d'une prestation d'aménagement. A signaler que l'administration n'établit pas un PV de validation des études des travaux d'aménagements et la signature des TDR, par les différents intervenants fait lieu de validation du dit projet (...). Par contre l'administration n'établit le PV de validation de l'APS et de l'APD que pour les nouvelles constructions.

## Gestion des équipements biomédicaux par le Ministère de la Santé

Les équipements biomédicaux sont des dispositifs médicaux au sens de l'article premier de la loi n°84-12 relative aux dispositifs médicaux. Leur gestion est une partie intégrante de la gestion technique des formations et des programmes sanitaires et leur exploitation contribue significativement à l'atteinte des objectifs de santé.

L'acquisition des équipements biomédicaux par le Ministère de la santé (MS) est réalisée dans le cadre de son budget d'investissement au même titre que les dépenses relatives à leur maintenance. Ces acquisitions interviennent lors du premier équipement des nouvelles structures ou dans le cadre de réhabilitations lourdes ou légères de formations sanitaires existantes.

A cet égard, le MS a consenti un effort considérable d'équipements pendant la période allant de 2007 à 2013 qui a servi, notamment, à l'équipement de trois nouveaux centres hospitaliers universitaires (CHU) à Fès, Marrakech et Oujda et à l'équipement de nouveaux centres hospitaliers provinciaux (CHP) ainsi qu'à la modernisation des équipements de formation existantes. Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses relatives à l'acquisition et à la maintenance des équipements biomédicaux au MS au titre de la période 2007-2013.

### Evolution des dépenses relatives à l'acquisition et à la maintenance des équipements (en MDH).

	Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Acquisition des équipements	Engagements visés	281,63	277,52	513,44	720,94	857,27	341,81	245,02	3.237,63
	Emissions	118,53	167,73	224,01	243,41	434,60	195,97	148,16	1.532,41
Achat de pièces de rechange	Engagements visés	8,63	8,75	10,12	14,52	9,59	11,80	7,78	71,19
	Emissions	4,84	5,23	2,94	9,52	4,86	5,29	4,86	37,54
Frais de maintenance	Engagements visés	55,23	60,25	77,09	119,04	92,05	144,30	126,74	674,70
	Emissions	17,08	14,24	34,20	49,29	71,70	103,16	81,81	371,48

Sources : Directions de la Planification et des Ressources Financières

Le contrôle de la gestion des équipements biomédicaux a porté sur le cadre institutionnel et de gouvernance, la planification des acquisitions, leurs conditions effectives d'exploitation ainsi que sur la fonction maintenance au sein du MS. Une attention particulière a été accordée aux équipements d'imagerie médicale, de laboratoires et des blocs opératoires ainsi qu'aux équipements des centres d'hémodialyse et des centres régionaux d'oncologie. Le choix de ces équipements est motivé, d'une part, par leurs coûts d'acquisition, et d'autre part par leur importance cruciale dans le volume et la qualité des activités hospitalières.

La revue a porté sur les opérations réalisées pendant la période 2007-2013 et les vérifications ont été effectuées dans les directions centrales intervenant dans les différents processus de gestion des équipements médicaux et dans un échantillon de 19 formations hospitalières relevant de cinq Directions Régionales de la Santé (DRS).

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle de la gestion a permis de soulever les observations et les recommandations suivantes.

### A. Cadre institutionnel et de gouvernance

La gestion des équipements biomédicaux reste négativement impactée par un cadre institutionnel et de gouvernance n'intégrant pas la formalisation d'une politique nationale des équipements et des technologies de la santé, par le retard de la mise à niveau du cadre législatif et réglementaire et par la non-institution d'instances et de processus de régulation.

#### ➤ Absence d'une réelle politique de technologies de la santé

Le Ministère a mis en place les stratégies 2008-2012 et 2012-2016 qui comportent des actions ayant trait à la gestion des équipements, soit directement à l'instar du projet "Gestion de la Maintenance du Patrimoine Immobilier et des Equipements " (GMPiE) ou indirectement, notamment les projets relatifs au développement de l'offre de soins. Toutefois, le MS n'a pas développé une réelle politique nationale des équipements biomédicaux et aucune stratégie du MS n'a formellement traité du développement de la fonction «technologie sanitaire et biens médicaux» telle que recommandé par l'Organisation Mondiale de la Santé qui considère que les politiques, stratégies et plans d'action relatifs aux technologies de la santé, et en particulier aux dispositifs médicaux (dont les équipements médicaux), sont nécessaires quel que soit le plan sanitaire national.

L'intégration d'actions individualisées relatives au matériel biomédical dans une politique générale relative aux technologies de la santé articulée à d'autres composantes du système de santé (financement, ressources humaines, information, direction et administration) est de nature à faciliter la prise en compte des besoins de la population cible et l'amélioration des résultats sanitaires.

#### ➤ Retard dans la mise à niveau du cadre législatif et réglementaire

L'examen du dispositif juridique régissant le matériel médical a révélé que l'adoption ou la mise à jour de plusieurs textes législatifs et réglementaires intéressant la gestion des équipements n'ont pas eu lieu. Il s'agit en l'occurrence de textes spécifiques ayant trait à l'évaluation de la sécurité et de la performance cliniques des dispositifs, la radioprotection, le contrôle qualité des laboratoires ou à des textes de portée générale ayant trait à l'organisation du Ministère ou à la planification de l'offre de soins.

#### ➤ Retard dans la mise en œuvre de la procédure d'accréditation des hôpitaux

L'article 18 de la loi cadre n°34-09 relative au système de santé et à l'offre de soins prévoit une procédure d'évaluation des établissements de santé publique et privés dite accréditation qui permet l'évaluation de plusieurs aspects intéressant notamment les « seuils planchers » des infrastructures au niveau de chaque service hospitalier. A ce titre, il n'est pas encore instauré une procédure d'évaluation et d'accréditation des hôpitaux et l'accompagnement effectif sur le terrain des experts visiteurs formés et des responsables hospitaliers dans la démarche de l'accréditation tarde à se concrétiser. De plus, dans les DRS visitées, est-il noté l'absence de mesures d'identification et d'accompagnement des structures candidates pour l'accréditation. Le cas des laboratoires, des centres régionaux d'oncologie et des centres d'hémodialyse sont particulièrement à signaler.

#### ➤ Non institution des instances et des systèmes prévus par la loi

La cohérence et l'intégration du cadre institutionnel de la gestion du matériel biomédical est entachée de la non institution de plusieurs instances et systèmes nécessaires à la coordination des actions de financement, de régulation, de planification, de contrôle et de sécurité sanitaire des équipements biomédicaux. Parmi ces instances et organes, figurent le conseil national consultatif de la santé, l'Agence nationale de santé publique, l'Agence nationale de sécurité sanitaire des médicaments et des produits de santé, la commission nationale et les commissions régionales de l'offre de soins. A signaler également que l'exploitation des équipements est affectée par la non institution du système national de matériovigilance prévu par l'article 24 de la loi n°84-12 relative

aux dispositifs médicaux, l'absence d'un système national de biosécurité et l'absence d'un cadre national de contrôle de qualité des analyses de biologie médicale.

### ➤ **Dysfonctionnements relatifs à l'organisation et aux systèmes d'information**

Plusieurs dysfonctionnements affectant la gestion des équipements sont attribuables au schéma organisationnel actuel du Ministère tel que régi par le décret n°2-94-285 et à la faiblesse des systèmes d'information dans le Ministère. En effet, la gestion des équipements reste négativement impactée par :

- le retard de la réorganisation du Ministère et le chevauchement des attributions entre les différents intervenants dans le suivi de la gestion technique des équipements ;
- le faible bilan des fonctions d'évaluation, de contrôle et d'inspection de la gestion de la maintenance ;
- le retard dans la mise en œuvre du système d'information sanitaire et d'évaluation de la qualité des soins prévu par l'article 17 de la loi n°34-09 ;
- le manque accru d'outils de gestion informatique au niveau central et l'état rudimentaire des systèmes d'information dans les formations hospitalières.

Il est recommandé au Ministère de :

- **Développer et de formaliser une politique nationale des technologies de la santé, d'accélérer l'adoption des différents textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des équipements biomédicaux et d'instituer les instances et les organes prévus par la loi ;**
- **Mettre en œuvre le processus d'accompagnement des formations candidates au processus d'accréditation ;**
- **Instaurer les systèmes nationaux de matériovigilance et de biosécurité et un cadre national de contrôle de qualité des analyses de biologie médicale ;**
- **Mettre en place le système national d'information sanitaire et d'évaluation de la qualité des soins.**

## **B. Planification des acquisitions des équipements biomédicaux**

### ➤ **Politique générale d'acquisition non encadrée**

Les acquisitions du Ministère s'inscrivent dans le cadre soit du premier équipement de formations nouvellement créées, soit dans le cadre de la modernisation (renouvellement) des équipements de formations existantes. Toutefois, il a été constaté que ces acquisitions ne sont pas encadrées par une politique générale des acquisitions comme en témoignent :

- la non-articulation des objectifs de santé avec un parc biomédical cible et l'absence de priorisation des acquisitions en fonction des priorités sanitaires ;
- l'absence d'objectifs de maîtrise de la technologie biomédicale par l'adoption de niveau technologique par catégorie de structures ;
- l'absence d'objectifs chiffrés relatifs à l'accès de la population aux principales technologies médicales et le manque d'équité dans leur répartition géographique ;
- l'absence d'articulation avec l'organisation hospitalière et le manque de normalisation et de standardisation des équipements par catégorie de structures ;
- le manque d'articulation de la politique d'acquisition avec la politique des ressources humaines.

Il est recommandé au Ministère d'adopter une politique générale d'acquisition des équipements intégrant :

- L'articulation entre les objectifs de santé et une infrastructure cible du parc biomédical et la priorisation des acquisitions des équipements en fonction des priorités sanitaires ;
- La formalisation d'objectifs chiffrés en termes d'accès de la population aux principales technologies de la santé ;
- Le respect de l'organisation hospitalière et le développement des cadres normatifs des équipements des différentes formations sanitaires y compris les CHU.

➤ **Insuffisances dans la planification, identification des besoins et évaluation des coûts**

Les insuffisances de la politique générale d'acquisition sont accentuées par le retard de la mise en œuvre et l'intégration des principaux outils de planification prévus par la loi et qui conditionnent la maîtrise de l'évolution de l'offre de soins en infrastructure biomédicale à savoir la carte sanitaire, les schémas régionaux de l'offre de soins (SROS), les contrats programmes et les projets d'établissement hospitalier (PEH). Ces outils formellement adoptés par le Ministère pour planifier l'infrastructure en parc biomédical ne sont pas intégrés dans la mesure où les PEH ne reprennent pas les objectifs des SROS, contrairement à ce qui est prévu par l'article 8 du Décret n°2-06-656 du 24 Rabii I 1428 (13 avril 2007) relatif à l'organisation hospitalière et les contrats programmes ne sont pas articulés avec les SROS concernant le volet plan régional d'équipements.

Par ailleurs, la DEM ne dispose pas de cadre formalisé pour établir les prévisions chiffrées du matériel des structures à équiper dans le cadre des programmes du Ministère. Les projets gérés par cette Direction n'intègrent pas la composante équipement dans la phase étude et elle ne dispose pas d'un référentiel des prix et d'un système de veille sur le marché.

Ainsi, la DEM n'était pas en mesure de communiquer à la Cour les prévisions des actions concernées par l'équipement médio-technique dans le cadre du plan d'action 2008-2012, seules les réalisations en termes de crédits engagés et de paiements effectués étaient disponibles.

Dans le cadre du Projet de financement et de gestion du Secteur de la Santé (PFGSS), un cadre de référence en matière de planification des équipements a été élaboré en 2007. Ce cadre traite, notamment des critères quantitatifs devant être considérés pour planifier les équipements biomédicaux (nombre de lits de courte durée et de lits aux soins intensifs, nombre de salles d'opérations, volume d'examen ou de traitements, temps d'activité de la fonction dans la journée etc). Ce cadre propose également des quantifications des besoins et des spécifications techniques des équipements à acquérir. Force est de constater que ce référentiel n'a pas été actualisé et n'est pas appliqué par la Direction des Equipements et de la Maintenance (DEM) lors de l'établissement des plans d'équipement, et n'est pas diffusé auprès des DRS, des Délégations Médicales de la Santé (DMS) et des hôpitaux pour être érigé en cadre normatif pour la planification des équipements au niveau du Ministère.

Il est recommandé au Ministère d'améliorer le cadre général de la planification de l'acquisition des équipements biomédicaux par :

- La mise en œuvre et l'intégration des outils de planification de l'offre de soins notamment la carte sanitaire, les SROS, les PEH ainsi que les budgets programmes ;
- La mise à jour et l'utilisation effective du manuel de planification des équipements développé dans le cadre du PFGSS ;
- L'intégration de la composante équipement dans la phase étude des projets.

## C. Appréciation globale de l'effort d'équipement

Le MS a consenti un effort considérable en équipement des structures sanitaires pendant la période sous revue de l'ordre de 3,237 MMDH en engagement et 1,532 MMDH en paiement. L'examen du bilan global des opérations d'acquisition d'équipements a soulevé les constats suivants :

### ➤ Forte centralisation de la fonction achat des acquisitions des équipements

Le décret n°2-94-285 relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de la santé publique attribue à la DEM la charge de l'exécution du budget d'investissement du Ministère. A cet égard, malgré un début de déconcentration et l'octroi de subventions d'équipement aux hôpitaux, la fonction achat des équipements reste fortement centralisée avec 96,94% des acquisitions réalisées par les entités centrales dont la DEM qui a procédé à l'acquisition de 87% des équipements pour toutes les catégories de formations allant des simples établissements de soins de santé de base aux projets complexes des CHU.

### ➤ Effort d'équipement ayant profité essentiellement aux CHU et autres nouvelles créations

Pendant la période de 2007 à 2013, l'effort d'équipement a profité essentiellement aux centres hospitaliers universitaires avec une part dépassant 64,8% des engagements et 62,7% des paiements effectués entre 2007 et 2013. La Cour prend note de l'importance qu'accorde le MS à la création des nouveaux CHU de Fès, Marrakech et Oujda et qui vise l'amélioration de l'offre de soins tertiaire. Toutefois, elle souligne que les CHU ne devant représenter qu'une partie de l'offre de leurs bassins de desserte respectifs (estimée à 10%), et eu égard aux besoins en équipements en amont des CHU (nouvelles créations, modernisation et réhabilitations légères), et l'inégale répartition entre les différentes DRS, l'effort d'équipement devrait être plus soutenu au niveau des autres structures.

Par ailleurs, l'effort d'équipement a profité aux nouvelles créations au détriment de la modernisation et de la réhabilitation des anciennes formations. Ainsi, la part des engagements de crédits destinés au renouvellement était en moyenne de 10,18%. Ce taux était respectivement de 2,76%, 1,49% et 2,54% en 2011, 2012 et 2013 alors que les engagements et les paiements de la DEM relatifs à l'équipement s'inscrivaient dans une tendance haussière sur la même période. Cette situation fait en sorte qu'un déficit persiste dans les anciennes formations dont l'insuffisance et la vétusté des équipements sont confirmées par les constats dressés par les stratégies du Ministère lui-même.

A cet égard, plusieurs formations visitées n'ont pas bénéficié des plans d'équipements de la DEM. Les cas les plus significatifs à signaler sont ceux du CHR Moulay Youssef à Rabat, du CHR Farabi à Oujda, du CHR Hassan II à Agadir, du CHP Nador, du CHP Khémisset, du CHP Ouarzazate, du CHP Ghassani à Fès et du CHP Ibn Zohr à Marrakech. Ces formations connaissent une dégradation de leurs parcs biomédicaux surtout de l'imagerie médicale, du matériel de laboratoire, du matériel d'exploration fonctionnelle et des équipements des services des urgences, de la réanimation, et de la néonatalogie.

### ➤ Déphasage entre l'acquisition des équipements et l'avancement des travaux de construction

L'achat du matériel biomédical dans le cadre du premier équipement des hôpitaux, notamment ceux relevant des CHU de Marrakech et d'Oujda a commencé bien avant l'atteinte d'un niveau d'avancement des travaux suffisant pour sa réception et son installation. Ceci cause des problèmes de gestion des réceptions techniques notamment les risques relatifs aux conditions de stockage défavorables à sa conservation, à la perte de la garantie dans le cas où le matériel est stocké pendant une longue durée et à la sécurité du matériel. Sont concernées par cette observation les CHU de Marrakech et d'Oujda, le CHP Rhamna, l'hôpital Ain Beni Mathar, le Centre de Diagnostic et de Traitement des Maladies Respiratoire (CDTMR) de Berkane, l'hôpital local KalaatMagouna et l'hôpital local Sâidia. Il a été également identifié 45 cas d'acquisitions de matériel dont la valeur dépasse 100.000,00DH et qui sont concernés par le problème de l'indisponibilité des locaux lors de la livraison. D'autres constats témoignent du manque de coordination des opérations d'équipements avec les projets de construction :

- La DEM entreprend l'équipement des formations, sur la base des plans architecturaux sans procéder à des visites de chantiers régulières pour s'enquérir de l'état d'avancement des projets ;
- Des salles ont été réaménagées parce que leur superficie était insuffisante pour accueillir les équipements acquis ;
- Le matériel est livré dans certains cas malgré l'objection des DMS gestionnaires des projets qui ne disposaient pas de locaux d'entreposage et le matériel est stocké dans des conditions qui n'en garantissent ni la sécurité ni la bonne conservation ;
- Les DRS ne sont généralement informées des opérations d'équipement qu'une fois la livraison est effectuée ;
- Dans certains cas, le matériel livré était «repris» par le fournisseur contre décharge et restait sous sa responsabilité et celle de la société de gardiennage.

#### ▪ Cas particulier du CHU de Marrakech

Des marchés d'équipement de l'hôpital des spécialités Arrazi relevant du CHU de Marrakech, ont été engagés alors que l'état d'avancement des travaux ne permettait pas l'installation et la mise en marche du matériel biomédical. C'est ainsi que des équipements acquis en 2011 et 2012 dans le cadre des marchés n°45/26/2011/2, n°36/04/2012/2, n°129/28/2012/2, n°92/28/2011/2 et n°51/26/2011/2 et ayant été livrés et stockés au sous-sol de l'hôpital, en attendant l'achèvement des travaux, ont été endommagés par les eaux pluviales ayant inondé l'hôpital en date du 17/09/2013. Ces dégâts ont fait l'objet de constatations et de procès-verbaux par un huissier de justice en date du 25/09/2013 et par une commission mixte comprenant le CHU, la DEM et la société « M.D » en date du 30/10/2013.

Il ressort des constatations sur place et des procès-verbaux de l'évaluation faite par les sociétés « M.D » et « A » attributaires de ces marchés que la valeur des équipements présentant un arrêt total dans leur fonctionnement dépasse 41 millions de DH. La DEM a procédé également à une évaluation des coûts de réparation des équipements endommagés acquis dans le cadre des marchés n°45/26/2011/2, n°36/04/2012/2, n°129/28/2012/2 et n°92/28/2011/2 par la société « M.D » qui en était titulaire. Ce coût s'élève à 17.909.579,00DH. Les équipements objet du marché n°51/26/2011/2, selon la recommandation de la société « A » titulaire du marché doivent faire l'objet de changement de certaines pièces endommagées.

Il convient de signaler que les marchés en question ont été payés à hauteur des montants indiqués dans les tableaux ci-dessous :

Référence des marchés	Montant engagés (DH)	Total paiements (DH)	Paiement/engagement
36/04/2012/2	27.546.232,98	27.273.498,00	99,01%
129/28/2012/2	8.155.910,38	7.593.402,72	93,10%
45/26/2011/2	42.139.168,69	39.067.268,40	92,71%
92/28/2011/2	20.356.309,62	19.601.915,40	96,29%
51/26/2011/2	13.382.176,80	13.249.680,00	99,01%

Source : Direction des Equipements et de la Maintenance

Par ailleurs, à la date de la visite des lieux, des équipements livrés en 2010 ne sont pas encore installés. Le cas le plus significatif à signaler est celui de l'IRM acquise dans le cadre du marché 80/23/2009/2 pour un montant de 15.948.000,00DH.

De surcroît, vu le retard important dans l'aboutissement du projet de l'hôpital des spécialités Arrazi, et afin de démarrer le fonctionnement de l'hôpital mère enfant, les responsables du CHU ont eu recours à l'acquisition d'équipements pour une unité de radiologie et une unité de stérilisation non

prévues dans le projet de construction de cet hôpital. Ce qui a engendré des coûts supplémentaires en équipement de l'ordre de 11.778.708,00 DH.

**Il est recommandé au Ministère de veiller à la coordination des lancements des appels d'offres relatifs aux équipements et des travaux de construction et de ne procéder aux livraisons du matériel qu'une fois les locaux sont prêts pour son installation.**

➤ **Multiplicité des appels d'offres pour l'acquisition du même type de matériel**

Il a été constaté que l'établissement des plans d'équipement ne donne pas lieu à une consolidation des listes des équipements de même nature pour le lancement d'appels d'offres portant sur le même type d'équipements. C'est ainsi qu'il a été relevé que la DEM procède à la passation, pendant le même exercice, de plusieurs marchés d'achat d'un même équipement lourd pour des formations sanitaires de même catégorie et parfois pour le même projet, et ce dans le cadre d'appels d'offres différents. Dans certains cas, de prix des acquisitions présentaient des différences significatives. Les cas relevés concernent notamment l'acquisition de scanners, d'installations radiologiques standards et numérisées, d'appareils de radiologie mobiles, d'appareils de radiologie mobiles avec amplificateur de luminance/brillance, de mammographes, de colonnes de chirurgie et de numériseurs.

**Il est recommandé au Ministère de consolider les listes des équipements de même nature résultant de l'établissement des plans d'équipement pour le lancement des appels d'offres.**

➤ **Non-maîtrise des coûts des équipements des CHU**

La non-maîtrise du processus d'identification des besoins et d'évaluation des coûts prévisionnels d'équipements ainsi que l'absence d'une organisation orientée vers la gestion des projets ont fait en sorte que la DEM n'était pas en mesure de communiquer les budgets prévisionnels des trois CHU ventilés par hôpital et par services. Seuls certains plans d'équipements, les listes des marchés ainsi que les réalisations globales en termes d'engagements et de paiement sont disponibles à la DEM. Pour les besoins d'analyse, ont été retenus comme budgets prévisionnels des CHU, les budgets globaux figurant sur les fiches projets. La situation de l'exécution des crédits relatifs à l'équipement par la DEM des CHU de Fès, Marrakech et Oujda se présente comme suit:

**Etat d'exécution des budgets d'équipement des CHU**

	Budget prévisionnel (en MDH)	Engagements (en MDH)	Emissions (MDH)	Reste à équiper (MDH)	Coût total (MDH)	Dépassement en (MDH) et en %
CHU Fès	527	558,84	547,90	00,00	558,84	20,90 (06%)
CHU Marrakech	540	599,21	447,59	130,00	729,21	189,21 (35%)
CHU Oujda	400	289,27	169,98	440,00	729,27	329,27 (82%)
<b>Totaux</b>	<b>1467</b>	<b>1.447,33</b>	<b>1.165,48</b>	<b>570,00</b>	<b>2.006,39</b>	<b>539,39 (36%)</b>

Source : Direction des équipements et de la maintenance

Les coûts des équipements des trois CHU rapportés à leurs capacités litières respectives se présentent comme suit:

### Coûts d'équipements des CHU par lit

Formation	Nombre de lit	Coût total des équipements	Coût total des équipements par lit
CHU Fès	916	558 849 188,89	610 097,36
CHU Marrakech	916	729.216.240,05	796 087,59
CHU Oujda	512	729.273.199,46	1.424.361,72

Malgré une première expérience, dans l'équipement du CHU de Fès, la DEM n'a pas eu la maîtrise des coûts d'équipement des CHU de Marrakech et d'Oujda. Ainsi, le budget prévisionnel d'équipement du CHU d'Oujda sera dépassé de 82% et celui de Marrakech de 35% après exécution des restes à engager. Ces dépassements, surtout pour le CHU d'Oujda, témoignent d'insuffisances dans le processus de planification et dans la mise en œuvre des plans d'équipement. En effet, les différences de consistance, l'absence de plans d'équipement type et de définition d'une politique de technologie pour les CHU ont engendré une augmentation des coûts d'équipement du CHU de Marrakech de plus de 180 MDH par rapport à celui de Fès bien qu'il ait la même consistance, un nombre de lits (du jour et en soins intensifs) comparable et un profil épidémiologique du bassin de desserte semblable. Le CHU Oujda va coûter en équipement autant que celui de Marrakech bien qu'il comporte la moitié du nombre de lits.

De plus, un lit au CHU d'Oujda est 78% plus cher que celui de Marrakech, bien que l'acquisition des équipements des deux CHU soit réalisée dans des périodes rapprochées, et 133% plus cher que celui de Fès. Ceci est expliqué par le fait que le Ministère a acquis de la haute technologie médicale pour le CHU d'Oujda ce qui a engendré une augmentation excessive de son coût d'équipement bien qu'il soit conçu pour une capacité litière de 512 lits seulement. Ces différences de coût ne peuvent être imputées à la hausse des prix des équipements sur le marché vu que les prix des principales technologies médicales, à spécifications constantes, ont eu une tendance baissière comme le confirment les acquisitions réalisées par la DEM<sup>5</sup>.

**Il est recommandé au Ministère d'établir des budgets prévisionnels pour les équipements des CHU basés sur leurs plans d'équipement et de les respecter lors de la phase d'acquisition.**

#### ➤ Différences de consistance et de prix des équipements des CHU

L'examen de la base de données des équipements acquis par la DEM, retraçant le déploiement du matériel acquis, a révélé des différences notoires injustifiées dans la consistance et dans les prix des équipements des CHU.

En effet, la DEM a procédé à la réalisation d'opérations d'acquisition ponctuelle pour un seul CHU et non pour les deux autres comme c'est le cas des salles d'opérations intégrées pour chirurgie générale, la neurochirurgie et chirurgie orthopédique pour le CHU de Fès. Elle a également acquis deux chaînes de dosimétrie et kit de contrôle de qualité des appareils de radiothérapie pour les CHU de Fès et de Marrakech et non pour le CHU d'Oujda.

De plus, des différences quantitatives non justifiées, eu égard au nombre de lits du jour et en soins intensif, ont été constatées entre les trois CHU concernant l'acquisition des stations d'anesthésie, des lits électriques pour hospitalisation, des colonnes fixes, des éclairages plafonniers, des chariots, des bras de suspension plafonniers doubles pour réanimation, des bras de suspension plafonniers et des installations radiologiques pour les examens standards numérisés à suspension plafonnier.

Par ailleurs, pour certains équipements, les prix d'acquisition ont varié considérablement entre les CHU de Marrakech et celui d'Oujda qui ont été équipés dans la même période. Considérant que les prix des technologies connaissent une tendance baissière pour un équipement de mêmes performances techniques, les différences de prix ne peuvent être attribuées qu'à l'exigence de plus de performance, d'accessoires, de logiciels dans les cahiers des prescriptions spéciales (CPS)

<sup>5</sup> Notamment les scanners, les tables de radiologie télécommandées, les mammographes etc.

traduisant ainsi la volonté d'acquisition d'équipements technologiquement plus performants. Sont concernés par cette observation les accélérateurs linéaires d'électrons, les colonnes de neurochirurgie, les appareils de lithotritie extracorporelle, les installations radiologiques, les appareils radio-mobiles avec amplificateur de luminance, les colonnes de bronchoscopie etc.

➤ **Non prise en compte des caractéristiques de l'offre et de la demande de soins dans le bassin de desserte**

La détermination des besoins en équipement pour les CHU a connu une contribution déterminante des services utilisateurs, ce qui a été confirmé par les responsables du MS. En effet, les plans d'équipement des trois CHU ont été établis en fonction des expressions de besoins des professeurs. Toutefois, plusieurs critères déterminants dans l'élaboration des besoins en équipements n'ont pas été pris en considération, notamment le volume de la demande dans le bassin de desserte de chaque CHU, les caractéristiques de l'offre de soins des hôpitaux en amont des CHU et à moindre mesure la vocation de recherche et de formation des CHU. Comme conséquence, pour le CHU Hassan II de Fès, un complément d'équipement a été acquis, moyennant des fonds supplémentaires, pour pallier aux insuffisances quantitatives et qualitatives constatées dès l'ouverture de l'hôpital des spécialités, de l'hôpital mère enfant et de l'hôpital oncologie hématologie (matériel acquis en 2010 sur le budget de la DEM AO n° 09/2010/2 et AO n° 43/2010/2).

➤ **Achat d'équipements au profit des anciens CHU**

La DEM a acquis pendant la période sous revue du matériel biomédical pour les anciens CHU Ibn Sina et Ibn Rochd bien qu'ils soient des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et qu'ils bénéficient de subventions d'équipement consenties par l'Etat. Le montant global des équipements acquis sur le budget du Ministère et livrés à ces deux établissements s'élève sur la période 2007-2013 à 65,84 MDH. Certains de ces achats sont, certes, des équipements lourds et onéreux (IRM et colonnes de vidéoscopie), et constituent des opérations ponctuelles, toutefois, cette situation est injustifiée quand il s'agit de l'achat par la DEM de petit matériel dont la valeur unitaire n'excède pas 1.000,00 DH que les CHU peuvent acquérir sur leurs budgets autonomes.

➤ **Insuffisances dans la gestion des dons**

La Cour a constaté que les formations sanitaires reçoivent des dons importants en équipements biomédicaux soit de la part d'associations, d'institutionnels ou de personnes physiques. La Cour note la contribution significative de ces dons dans l'effort d'équipement de certaines formations, notamment au CHP de Nador, au CHP de Zagora et aux différents centres d'hémodialyse. Toutefois, la gestion de ces dons soulève les observations suivantes :

- Les dons ne font pas l'objet d'une identification formelle préalable à même d'améliorer l'offre de soins de la structure bénéficiaire ;
- La quasi-totalité des dons ne font pas l'objet d'actes formels de transfert de propriété dans les cas où une convention de partenariat est signée et approuvée par le Ministère ;
- Certains dons sont octroyés par des partenaires sans signature de conventions ;
- Ni la DEM ni les services des approvisionnements, des bâtiments, des équipements et de la maintenance (SABEM) ne sont associés dans la gestion des dons notamment pour en assurer le diagnostic technique visant à apprécier l'état de fonctionnement des appareils, évaluer leur coût de fonctionnement en fongibles et réactifs, proposer un budget de maintenance et surtout assurer le calibrage et les tests de sécurité et d'efficacité du matériel.

**Il est recommandé au Ministère de veiller à la réception des dons d'équipements par des commissions multidisciplinaires afin de s'assurer qu'ils répondent aux normes de sécurité et de performance.**

## **D. Conditions d'exploitation et de gestion technique**

L'examen de l'intégration des équipements acquis dans le processus de production des soins ainsi que l'appréciation des conditions effectives d'exploitation, de performance et de gestion technique a concerné 19 formations hospitalières relevant de cinq DRS. Cet examen a soulevé les observations suivantes:

### **1. Intégration des équipements dans l'offre de soins**

#### **➤ Persistance du phénomène des structures équipées et fermées ou sous exploitées et du matériel biomédical non affecté ou non exploité**

La Cour a relevé que dans les cinq DRS visitées, 35 formations sont équipées mais ne sont pas fonctionnelles, principalement, pour cause de manque de ressources humaines. Cette observation concerne des hôpitaux locaux, des maisons d'accouchement, des centres de santé. Aussi, il a été constaté que des équipements sont sous exploités dans plusieurs formations notamment au CHR Moulay Youssef à Rabat, au CHP Al Ghassani (réanimation et néonatalogie) à Fès, au CHR Ibn Khatib (réanimation) à Fès, à l'hôpital local Laaroui (laboratoire) et dans des maisons d'accouchement relevant de la DMS Khemisset.

La Cour attire également l'attention sur l'existence de matériel et équipements biomédicaux non affectés et qui sont stockés dans le dépôt relevant du service de gestion des stocks de la Division de l'approvisionnement. Aussi, la Cour souligne-t-elle l'existence dans les formations visitées, d'une quantité importante de matériel et équipements biomédicaux acquis pendant la période sous revue mais qui ne sont pas exploités. Toutes les catégories de formations, de services et de matériel, à l'exception des scanners, sont concernées par cette observation à savoir des tables de radiologie, des amplificateurs de brillance, des mammographes, les curiethérapies, les automates etc.

**Il est recommandé au MS la prise des mesures nécessaires pour l'ouverture des structures sanitaires non fonctionnelles et l'exploitation optimale de tous les équipements acquis.**

### **2. Suivi et contrôle de la gestion technique des équipements**

L'organisation du Ministère prévoit plusieurs intervenants dans le suivi et le contrôle de la gestion technique et médicale des structures de santé, et de là, de la sécurité, du niveau de performance et des conditions d'exploitation des équipements biomédicaux.

#### **a. Suivi de la gestion technique des équipements des hôpitaux par la Direction des hôpitaux et des soins ambulatoires (DHSA)**

La DHSA est chargée de suivre de façon permanente l'activité des hôpitaux sur le plan de la gestion technique et de synthétiser l'information et les bilans d'activité des hôpitaux à travers un système de tableaux de bord. L'examen de ses activités dans ce cadre a soulevé les insuffisances suivantes :

- le concours qualité, organisé par cette Direction, revêt un caractère facultatif et le taux de participation des formations reste faible ne dépassant pas 15,33%. De plus, ce concours intègre un faible nombre de questions traitant des équipements ;
- le concours intègre un faible nombre de questions traitant des équipements. La batterie des indicateurs retenus par la DHSA pour évaluer la performance des hôpitaux est insuffisante et ne traite pas d'indicateurs spécifiques à l'exploitation des équipements : rentabilité technique eu égard aux caractéristiques techniques, concordance entre plateau technique et ressources humaines, nombre d'interventions chirurgicales par salle équipées, nombre d'incidences par service d'imagerie, taux de tests positifs résultants des examens radiologiques, recettes générées, etc.
- le système de suivi et de pilotage de la performance des hôpitaux souffre du manque de fiabilité des données produites au niveau opérationnel.

## **b. Suivi et contrôle des équipements de laboratoires hospitaliers par l'Institut National d'Hygiène (INH)**

En vertu du décret n°2-94-285 de 1994 portant organisation du Ministère de la santé et de la circulaire n°4/DRC/10/12 du 04 mars 1998 portant création du bureau de laboratoires (BL), l'INH assure l'animation du réseau des laboratoires de santé publique (LSP) notamment par l'amélioration des performances de ces laboratoires à travers la mise en œuvre des actions relatives à l'encadrement, à l'appui logistique et au contrôle externe de la qualité. L'exercice de ces attributions appelle à souligner les observations suivantes :

### **➤ Carences dans la mise en œuvre de l'évaluation externe de la qualité (EEQ)**

La participation des LSP au processus d'évaluation externe de la qualité conduite par l'INH revêt un caractère volontaire et connaît une faible fréquence ne dépassant pas pour certaines analyses une évaluation par cinq à six ans. Aussi, les taux de couverture et de participation restent faibles et n'atteignent jamais les 100%, et le meilleur taux de participation enregistré était de 77% pour l'hématologie en 2011. De plus, le taux de réalisation de chaque analyse par les LSP reste très variable. C'est le cas de l'EEQ en biochimie en 2011 où le taux de réalisation de l'analyse de chaque paramètre varie entre 2% et 88%.

Par ailleurs, les résultats des EEQ ne sont pas systématiquement communiqués aux biologistes médecins chefs des laboratoires et aux directions des hôpitaux pour l'identification des dysfonctionnements à l'origine de la non-conformité des résultats d'analyses et la mise en place d'actions correctives. Dans ce sens, l'INH ne joue aucun rôle en aval de la phase de l'évaluation dans la mesure où il n'est pas informé des résultats des investigations (quand elles sont menées) ni des mesures correctives prises par les LSP. Tous ces éléments sont de nature à rendre l'EEQ, comme dispositif de contrôle externe, sans réel impact sur la performance des laboratoires publics.

### **➤ Carence dans la supervision des laboratoires publics et insuffisance des actions de l'unité de biosécurité**

Prévue par la circulaire n°4/DRC/10/10 du 04 mars 1998, la supervision des laboratoires a une portée et un impact limités. En effet, ce processus n'était pas assuré par l'INH avant 2008 et n'est pas réalisé d'une manière périodique. De plus, le choix des laboratoires à superviser (en dehors du programme de mise à niveau) ne s'effectue pas sur la base de critères prédéterminés et suivant un programme annuel, mais uniquement sur demande des laboratoires désirant mettre en place un système qualité, ou souhaitant intégrer de nouvelles activités.

Par ailleurs, l'unité de biosécurité relevant de l'INH n'a pas développé un système de gestion du biologique et du risque chimique, et ses actions se limitent à la sensibilisation du personnel des seuls hôpitaux régionaux à ces risques. Concernant les appareils à risque nécessitant un contrôle régulier de bonne utilisation pour protéger l'utilisateur et le produit, notamment les postes de sécurité microbiologiques (PSM), l'INH ne contrôle pas les conditions d'utilisation de ce type d'équipements au niveau des LSP. De plus, aucune formation n'a été dispensée par l'unité de biosécurité au profit du personnel l'utilisant, et aucun guide sur les conditions d'utilisation des PSM n'a été élaboré.

## **c. Contrôle des équipements radiogènes par le Centre National de Radioprotection (CNRP)**

Le CNRP a pour mission le contrôle à priori et a posteriori de toutes les activités mettant en œuvre des sources de rayonnements ionisants sur le territoire national y compris dans les formations sanitaires conformément aux dispositions de la loi n°05-71 du 12 octobre 1971 et du décret n°2-97-30 du 28 octobre 1997 relatifs à la protection contre les rayonnements ionisants et le décret n°2-97-132 du 28 octobre 1997 relatif à l'utilisation des rayonnements ionisants à des fins médicales ou dentaires. L'analyse des activités du CNRP a permis de relever les observations suivantes :

### ➤ **Manque de planification des activités de contrôle du CNRP**

Il a été constaté que le CNRP ne dispose pas d'une situation détaillée des installations utilisant des rayonnements ionisants renseignant d'une manière exhaustive sur les lieux d'installation et sur l'état de fonctionnement des appareils sources de rayonnements ionisants par structure sanitaire. Dans ce sens, certaines sociétés ne respectent pas l'obligation de présenter au CNRP un certificat d'installation des équipements radiogènes dans les formations hospitalières lors de la procédure relative à l'autorisation d'importation.

De plus, malgré l'existence d'une grille de critères pour fixer les modalités de contrôle des services de radiologie, le CNRP n'établit pas un planning annuel de contrôle des établissements dotés d'équipements radiogènes. A cet effet, les missions de contrôle sont programmées pour les installations neuves et par la même occasion les vieilles installations sur place sont vérifiées. Le CNRP intervient également suite aux demandes des structures hospitalières en cas d'urgence ou en cas de détection de doses élevées lors du contrôle des dosimètres.

Par ailleurs, le nombre de missions réalisées par le CNRP par an est globalement très faible avec des disparités inter-régionales notables. Ainsi, le nombre d'hôpitaux contrôlés par le CNRP en 2011 ne représente que 10,5% de l'ensemble des hôpitaux et 25,2% en 2013. Il convient de signaler qu'aucune des formations hospitalières dans les régions Oued-Addahab et Tadla Azilal n'a été contrôlée durant la période sous revue et qu'aux régions Guelmim-Essmara et Gharb-Chrarda seules deux formations en relevant ont été contrôlées.

### ➤ **Absence de suites aux rapports de contrôle du CNRP**

Les rapports de contrôle du CNRP ne donnent pas toujours lieu à de promptes actions correctives. En effet, dans certains cas, les rapports du CNRP ne sont pas communiqués à qui de droit (rapport du CNRP n°592 en date du 13/11/2013 relatif au CHP Khémisset), les recommandations ne sont pas appliquées (rapport du 14/04/2008 relatif à l'hôpital local Lalla Khadija), sont appliquées avec un retard de trois ans (rapport du 31/03/2010 adressées au CHP Ghassani) ou encore appliquées mais non contrôlées pour vérifier leur efficacité.

### ➤ **Insuffisances du suivi dosimétrique individuel**

Aux termes de l'article 16 du décret n°2-97-132 du 28 octobre 1997, relatif à l'utilisation des rayonnements ionisants à des fins médicales ou dentaires, chaque travailleur utilisant des sources de rayonnements ionisants durant son activité professionnelle doit porter un dosimètre dont il incombe au CNRP la surveillance et le suivi. Toutefois, l'analyse des fichiers relatifs à la surveillance dosimétrique des travailleurs dans les structures relevant du MS, a révélé que pour un nombre très important de travailleurs, les fichiers mensuels des résultats d'analyse des dosimètres ne sont pas servis (à titre d'exemple plus de 300 dosimètres ne sont pas rendus en janvier 2012). De surcroît, les résultats de dosimétrie ne sont pas systématiquement communiqués aux services de radiologies des hôpitaux.

**Il est recommandé au Ministère d'intégrer dans la grille du concours qualité davantage de questions traitant des équipements biomédicaux notamment sur la disponibilité, les conditions de sécurité et de maintenance et de généraliser l'évaluation externe de la qualité des laboratoires et en améliorer la périodicité, le taux de couverture et le taux de participation des LSP et le suivi des actions correctives.**

**Il est également recommandé de renforcer les missions de contrôle des équipements radiogènes et le suivi dosimétrique individuel réalisés par le CNRP.**

### **3. Condition d'exploitation des équipements par service**

Les conditions d'exploitation des équipements lourds et vitaux ont été examinées sur le terrain dans 19 formations hospitalières. Les équipements concernés sont ceux de l'imagerie médicale, des blocs opératoires, des laboratoires, des services de néonatalogie, des centres d'hémodialyse et des centres régionaux d'oncologie.

### a. Imagerie médicale

Le MS a consenti des efforts considérables pour doter les formations hospitalières en équipements d'imagerie médicale. Tous les CHP et les CHR visités disposent d'un scanner et d'un parc de radiologie.

Concernant la gestion des scanners, il a été relevé :

- l'absence de planification du renouvellement des scanners, leur surexploitation dans certains hôpitaux (CHR Farabi à Oujda, CHR Agadir, CHP Nador) ou leur sous-exploitation dans d'autres formations (CHP Séfrou, CHP Rhamna, CHP Essaouira, CHR Ibn Khatib à Fès) ;
- l'allongement considérable des délais de rendez-vous pour les examens de scanner (12 mois au CHR El Farabi et 11 mois au CHR Ibn Khatib) et l'absence de priorisation et de réévaluation périodiques de l'état des patients pour réviser les délais ;
- l'absence de PAX d'archivage dans la majorité des scanners des hôpitaux ;
- l'absence de scanner à large diaphragme (Dosiscan) dans les Centre Régionaux d'Oncologie (CRO).

Pour ce qui est des parcs de tables de radiologie, les visites ont révélé que certains hôpitaux ne disposent pas de plateaux de radiologie quantitativement et qualitativement dotés pour répondre à la demande croissante en examens radiologiques, demande accentuée par l'entrée en vigueur du Régime d'Assistance Médicale (RAMED). Les cas critiques où les parcs radiologiques nécessitent une réelle mise à niveau concernent le CHR Farabi, le CHR Agadir, le CHR My Youssef à Rabat, le CHR Ibn Khatib, le CHP Khemisset, le CHP Nador, le CHP Ghassani à Fès, le CHP Essalama à KelaatSerahgna et le CHP Taroudante.

Par ailleurs, avec l'avènement du RAMED, l'activité de radiologie a connu un accroissement important dans certaines formations. Ainsi, l'augmentation de l'activité radiologique entre 2009 et 2013 dépasse 740,96% pour le CHP Ghassani, 86% pour CHP Berkane, 38% pour les CHP de Nador et Khemisset et 27% pour le CHR Farabi. Cette situation est en contraste avec la sous-exploitation des tables de radiologies dans d'autres formations où l'activité de radiologie a connu une baisse non justifiée entre 2009 et 2013 (87% à l'hôpital local Outat El Haj, 57,07% au CHR Ibn Zohr, 53,06% au CHR My Youssef et 34,56% au CHP Essaouira).

De plus, il est noté que le parc d'imagerie médicale n'est pas homogène pour les mêmes catégories de formations. Certaines sont équipées de tables de radiologie standards avec développeuses nécessitant un fixateur/révéléateur et d'autres de tables avec numérisation indirecte ou encore de tables de radiologie numérisée. A ce titre, il est à signaler le cas particulier du CHR Hassan II d'Agadir où le service de radiologie ne dispose pas de numériseur.

Concernant la gestion de la sécurité dans les services de radiologie, le plombage des salles et le port des dosimètres sont de rigueur, par contre, il a été observé que les mesures de sécurité préconisées par le CNRP ne sont pas observées. Il s'agit en l'occurrence de :

- l'absence de systèmes de verrouillage des portes d'accès aux salles de radiologie assurant leur fermeture pendant l'irradiation ;
- l'absence, sauf au CHR Ibn Khatib, de la signalisation réglementaire (trisetteur gris-bleu à l'entrée du service de radiologie, trisetteur vert sur toutes les portes d'accès aux salles de radiologie indiquant la présence d'une zone contrôlée, les voyants lumineux rouges au-dessus de chacune des portes d'accès aux salles de radiologie et qui devront s'allumer au moment d'irradiation interdisant ainsi l'accès du personnel en ce moment) ;
- l'absence des tabliers plombés, des jupes plombées, des caches thyroïdes et des caches gonades ;

- le non affichage du règlement intérieur précisant les consignes de sécurité à observer ;
- l'absence de manuel de procédures pour le service de radiologie.

**Il est recommandé au Ministère de mettre à niveau les services d'imagerie médicale vétustes et surexploités et de veiller au respect des mesures de sécurité préconisées par le CNRP.**

### **b. Laboratoires d'analyses biologiques**

La Cour a constaté que plusieurs laboratoires hospitaliers n'ont pas bénéficié de réelle mise à niveau de leurs équipements, les cas à signaler particulièrement sont les laboratoires du CHR My Youssef, du CHP Khémisset, du CHP Farabi, du CHP Nador, du CHP Berkane, du CHP Ouarzazate et du CHR Ibn Zohr. Ces laboratoires sont, par ailleurs, les plus concernés par les résultats hors limites lors des évaluations externes de la qualité réalisées par l'INH et qui ont connu une croissance soutenue de leurs activités entre 2007 et 2013 (+140% pour le CHR Farabi, +163% pour le CHP Berkane, +124% pour le CHP Khémisset et +139% pour le CHP Nador).

De plus, la Cour a relevé la non mise en œuvre d'une organisation pyramidale des laboratoires et que le package d'examen que les laboratoires réalisent diffère entre les laboratoires d'hôpitaux de la même catégorie.

Par ailleurs, les résultats des contrôles réalisés dans le cadre de l'EEQ ne sont communiqués ni aux médecins biologistes ni aux directions des hôpitaux alors qu'ils sont les premiers concernés par ces résultats. La Cour a constaté, à fortiori, qu'aucune suite n'est réservée par l'INH pour identifier les causes de la non-conformité des résultats et inciter ainsi les LSP à prendre les actions correctives nécessaires.

Il convient de signaler également qu'en dehors de l'EEQ, la majorité des laboratoires visités ne disposent pas de systèmes d'assurance qualité. En effet, il a été relevé l'absence de registres et de supports pour assurer la traçabilité des activités de contrôle interne permettant de vérifier si tous les étalonnages des automates sont systématiquement réalisés (étalonnage normal et pathologique pour la biochimie et l'hématologie, contrôle hebdomadaire et contrôle multiparamétrique).

**La Cour des comptes recommande la mise à niveau des laboratoires sous équipés et la mise en œuvre de l'organisation pyramidale du réseau des laboratoires. Il est recommandé également, la communication systématique des résultats de l'EEQ aux hôpitaux et la généralisation des dispositifs d'assurance qualité dans les LSP.**

### **c. Blocs opératoires et salles de réanimation**

Outre l'absence de normalisation du nombre de salles et de leurs équipements par catégorie d'hôpital et l'absence d'un modèle unifié pour les programmes opératoires, la gestion des blocs a soulevé les observations suivantes :

- l'existence de salles d'opérations équipées mais non fonctionnelles dans les blocs centraux ou dans les maternités dans la majorité des formations visitées ;
- l'existence de différences significatives dans le niveau de productivité des blocs centraux et dans leurs modes de gestion. Cette productivité reste à améliorer dans toutes les formations surtout dans celles où le niveau d'activité des blocs connaît une baisse d'année en année (CHR Ibn Khatib, CHR Ibn Zohr et du CHP Rhamna). La faible productivité des blocs est à attribuer au non fonctionnement des blocs les après-midi et à l'établissement des programmes selon le mode fixe ;
- l'absence de programme opératoire (au CHP Ouarzazate et au bloc maternité du CHP Nador) ;
- La réalisation de volumes d'activité dans les blocs des urgences supérieures à celles des blocs centraux ;

- Le déficit important d'équipements dans les salles de réveil et le manque général de bistouris électriques et de para-germes.

Concernant les salles de réanimation, la Cour a constaté qu'elles ne sont pas convenablement équipées pour une bonne prise en charge des patients. En effet, ces salles dont dépend le fonctionnement des urgences et des blocs opératoires manquent toutes de chariots de réanimation, de charriots brancard, de moniteurs multiparamétriques, d'oxymètres, de respirateurs de réanimation et de consoles centrales de monitoring voire d'un générateur d'hémodialyse. Les cas significatifs à souligner sont les salles de réanimation du CHR My Youssef, du CHP Khémisset, du CHR Agadir, du CHP Nador, du CHP Berkane, du CHP Ouarzazate et du CHP Ghassani.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de prendre les mesures nécessaires pour l'utilisation des salles opératoires non exploitées et l'amélioration de la productivité des blocs opératoires et de mettre à niveau les équipements des salles de réanimation.**

#### **d. Centres d'hémodialyse**

L'insuffisance rénale chronique terminale est une pathologie dont l'offre de soins est proportionnellement liée à la capacité des centres d'hémodialyse en termes de générateurs d'hémodialyse.

Toutefois, les capacités actuelles de ces centres montrent la non-adéquation de l'offre publique d'hémodialyse avec l'incidence de cette pathologie se manifestant notamment par la non-maîtrise des listes d'attente. En effet, le nombre de patients sur ces listes reste élevé malgré l'effort d'équipement consenti par le Ministère et par les associations partenaires et à travers l'achat de service du secteur privé. Ainsi, ce nombre a atteint 217 au CHR Ibn Zohr, 164 à la DMS de Fès, 96 à KalaatSraghna, 54 à Salé et 50 à Khémisset. A ce titre, il a été observé que les DMS et la totalité des centres d'hémodialyse visités gèrent les listes d'attente sans objectifs propres de maîtrise de ces listes sachant que le délai d'attente dans certains cas peut atteindre jusqu'à six mois. L'insuffisance de la planification de l'offre d'hémodialyse se manifeste également par :

- le manque de projections pour l'extension des centres existants ou la construction de nouveaux centres ;
- l'absence de visibilité sur le renouvellement du parc de générateurs ;
- l'absence de données épidémiologiques locales fiables ;
- l'absence de diagnostic de l'état des générateurs ;
- le manque d'information sur l'offre mobilisable dans le privé.

Par ailleurs, la gestion des centres d'hémodialyse et des listes d'attente des patients diffère d'un centre à l'autre. Les différences de pratiques présentées ci-dessous sont dues au fait que le Ministère n'a pas formalisé des procédures pour la gestion des centres :

- La non généralisation des comités d'éthique pluripartites (incluant les directions des hôpitaux, les délégations, les associations partenaires et les autorités locales) et des listes de pré-dialyse ;
- Exception faite du centre relevant du CHR Farabi, les listes d'attente ne sont pas priorisées puis actualisées chaque mois après évaluation des bilans des patients ;
- certaines listes d'attente sont gérées par les DMS sans implication de l'hôpital et d'autres sont gérées par les seuls médecins et infirmiers ;
- l'absence dans certains centres de salles d'urgences, de salles dédiées aux porteurs de l'hépatite B et C et du VIH ;
- la désinfection de certaines salles d'hémodialyse une seule fois par semaine au lieu de deux.

De surcroît, la Cour a constaté des disparités dans le nombre de séances par malade par semaine entre les différentes structures. Ainsi, cinq centres n'offrent à leurs patients que huit heures

d'hémodialyse en deux séances par semaine, alors que six autres centres assurent aux malades trois séances de quatre heures par semaine.

**Il est recommandé au Ministère de la santé de planifier l'offre d'hémodialyse en termes d'acquisition de générateurs en tenant compte des listes d'attente actuelles, des données épidémiologiques, de l'état du parc des générateurs, de la capacité physique des centres et des ressources humaines mobilisables.**

#### **e. Centres régionaux d'oncologie (CRO)**

L'activité de radiothérapie dans les CRO d'Oujda et d'Agadir connaît une croissance soutenue expliquée par le fait que les CRO prennent en charge les patients des régions limitrophes, ce qui provoque une sollicitation grandissante des équipements de radiothérapie au point que les rendez-vous de radiothérapie avaient atteint six mois au CRO d'Oujda. Ainsi, le nombre de séances de radiothérapie au CRO d'Oujda est passé de 13.050 en 2008 à 22.050 en 2013, soit une augmentation de 69% en cinq ans et de 6.350 en 2010 à 11.745 en 2013 au CRO d'Agadir soit une augmentation de 84,96% en trois ans. Toutefois, la planification de l'évolution de l'offre en infrastructure est insuffisante et se base sur le seul indicateur dont disposent les CRO qui est l'évolution des activités de leurs services.

En effet, le CRO d'Oujda est une structure vieillissante et dispose de deux accélérateurs dont un acquis il y a 10 ans, et aucun diagnostic de l'état de fonctionnement des équipements du centre ni plan d'équipement sur le court et moyen termes n'est établi. Quant au CRO d'Agadir, il dispose d'un seul accélérateur et vu le volume de son activité, l'acquisition d'un deuxième accélérateur s'avère nécessaire.

Par ailleurs, contrairement aux hôpitaux d'oncologie des CHUs de Marrakech et de Fès, les CRO d'Oujda et d'Agadir manquent de certains équipements importants pour l'accomplissement de leurs missions notamment :

- les projecteurs de curiethérapie (les deux CRO d'Oujda et d'Agadir ne réalisent pas de curiethérapie respectivement depuis 2008 et 2009) ;
- les kits de contrôle qualité ou des cuves de dosimétrie fonctionnelles ;
- les scanners à large diaphragme (scandosé ou de centrage) et les mammographes ;
- la cobalthérapie au CRO d'Oujda ;
- le système de contourage pour les TPS dans les deux CRO.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de renforcer l'offre des CRO en radiothérapie et de les doter en kits de contrôle qualité et de scanners à large diaphragme.**

#### **f. Néonatalogie**

Exception faite du CHP Nador qui dispose de 22 couveuses, les services de néonatalogie dans les hôpitaux visités sont parmi les services les moins dotés en équipements y compris les services de néonatalogie des centres hospitaliers régionaux destinés à accueillir les centres régionaux de référence de néonatalogie réanimation. En effet, ces services manquent de couveuses, de tables chauffantes, de lampes de photothérapie et de respirateurs de réanimation pour nouveau-né et ne sont pas en mesure de prendre en charge les nouveaux nés sur place et ceux référés des maisons d'accouchement et des CHP (pour les CHR). Ainsi, il a été relevé dans plusieurs cas l'utilisation d'une seule couveuse pour deux à trois nouveau-nés, ce qui présente le risque d'infection et de contamination des bébé sains.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de la santé la mise à niveau des équipements des services de néonatalogie.**

### **E. Gestion de la maintenance des équipements biomédicaux**

La gestion de la maintenance des équipements biomédicaux conditionne leur taux de disponibilité et par conséquent, la continuité du service public des soins de santé. Elle implique un niveau de

pilotage à la DEM et un niveau opérationnel dans les services des approvisionnements, des bâtiments, des équipements et de la maintenance (SABEM) relevant des DRS et dans les unités biomédicales des hôpitaux.

### **1. Politique générale de maintenance**

Le MS, en sa qualité d'exploitant des équipements au sens de l'article premier de la loi n°84-12 relative aux dispositifs médicaux, n'a pas mis en œuvre une vraie politique générale de maintenance malgré qu'il ait l'obligation de la maintenance des équipements biomédicaux en exploitation dans les formations sanitaires. En témoignent les éléments suivants :

- la non mise en œuvre du référentiel de la maintenance développée dans le cadre de la composante 1 «Appui à la maintenance hospitalière» du projet de Gestion de la Maintenance du Patrimoine Immobilier et des Equipements (GMPIE) ;
- l'absence d'une liste des équipements devant faire obligatoirement l'objet de maintenance ;
- la non-publication des textes d'application de l'article 24 de la loi n°84-12 instituant le système national de matériovigilance ;
- l'absence de cadre d'application de la gestion des risques aux dispositifs médicaux (dont les équipements biomédicaux) ;
- l'absence d'exigences réglementaires particulières relatives à l'application des systèmes qualité aux équipements biomédicaux ;
- la faible intégration dans la grille du concours qualité de la dimension maintenance.

### **2. Cadres budgétaire et financier**

Les dépenses relatives à la gestion de la maintenance des équipements biomédicaux sont imputées à deux rubriques budgétaires portant les intitulés « frais de maintenance des installations techniques et du matériel médico-technique» et « l'achat de pièces de rechange et d'équipement pour les ateliers de maintenance» au niveau de la partie investissement du budget du Ministère de la Santé. Les dépenses annuelles relatives aux frais de maintenance ont connu, durant la période sous revue, une croissance de l'ordre de 129,46% et de 378,84% respectivement en engagements et en paiements avec des augmentations annuelles moyennes respectives de 18,90% et 38,52%. Contrairement aux frais de maintenance, les achats de pièces de rechange et d'équipements au profit des ateliers pour les besoins de la maintenance interne ont stagné entre 2007 et 2013 malgré l'initiation du projet GMPIE qui vise, entre autres, le développement des activités de maintenance interne.

#### **➤ Insuffisances de la planification des crédits de maintenance**

Hormis la note circulaire n°706/10/DEM/21, qui est de portée générale et dont l'objet est l'institution de la régionalisation de la maintenance, la DEM et la Direction de la Planification et des Ressources Financières (DPRF) n'ont pas développé un cadre de référence pour la planification des crédits de la maintenance. Ces deux directions ne maîtrisent pas complètement le processus d'encadrement budgétaire ni l'évaluation de l'expression des besoins des DRS en termes de crédits de maintenance pour les motifs suivants :

- le dernier inventaire central dont dispose la DEM date de juin 2012. Cet inventaire est, par ailleurs, peu fiable ;
- la non-communication à la DEM des acquisitions réalisées au niveau décentralisé et par les autres directions centrales ;
- l'absence de suivi de l'historique des pannes depuis 2011 ;
- l'insuffisance dans le suivi de l'exécution des contrats de maintenance.

A ce titre, des différences ont été relevées entre les DRS concernant les catégories d'équipement à couvrir par des contrats de maintenance ce qui impacte le niveau des crédits délégués à chaque DRS. A titre d'exemple, les appareils d'ophtalmologie, de laboratoire et de monitoring sont

couverts par des contrats de maintenance dans certaines directions régionales et ne le sont pas dans d'autres.

Par ailleurs, l'évolution des crédits de la maintenance au niveau des cinq régions visitées connaît des variations d'une année à l'autre qui ne sont pas justifiées par des objectifs de performance ou de maîtrise de la dépense, et qui ne tiennent pas compte de la constance des parcs des équipements. Aussi, des différences significatives entre les crédits programmés et notifiés et ceux effectivement délégués aux entités déconcentrées ont été constatées. Cette situation, due à l'absence de cadrage rigoureux de la phase d'expression des besoins, pose des difficultés pratiques pour la bonne programmation et la couverture des équipements lourds et vitaux.

### ➤ **Non fiabilité des données relatives aux indicateurs d'objectifs de la loi de finances**

La matrice des indicateurs de la loi de finances prévoit des indicateurs d'objectifs relatifs à la maintenance dont les réalisations depuis 2008 sont présentées dans le tableau ci-dessous :

#### **Données relatives aux indicateurs d'objectifs de la maintenance (réalisations)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Pourcentage de matériel biomédical couvert par un contrat de maintenance des équipements lourds et vitaux.	55%	63%	75%	98%	97%
Pourcentage du parc biomédical en bon état de marche	95%	90%	96%	97%	95%

Source : Lois de finances des années 2010, 2011, 2012, 2013, et 2014

Les données relatives à ces réalisations ne sont pas fiables vu l'absence d'inventaire actualisé, ce qui ne permet pas de calculer le taux de couverture. De plus, l'absence de consolidations par les DRS et la DEM des temps d'immobilisation des équipements et des historiques des pannes ne permet pas de calculer le taux de disponibilité. Le système actuel d'exécution des contrats de maintenance ne permet pas, non plus, de calculer le temps d'immobilisation des équipements vu l'absence de traçabilité des déclarations des pannes, que ce soit dans les unités biomédicales des hôpitaux ou dans les délégations et les SABEM.

### **3. Organisation de la fonction maintenance**

L'examen de l'organisation de la fonction maintenance des équipements biomédicaux au Ministère de la Santé a révélé les observations suivantes :

#### ➤ **Manque de planification du processus de régionalisation de la maintenance**

La régionalisation de la maintenance a été instituée par la note circulaire numéro 706/10/DEM/21 du 20 avril 2010 pour limiter la lourdeur administrative des procédures, le manque de réactivité, le retard dans l'acheminement des pièces de rechange ainsi que l'incapacité de certaines sociétés à gérer un parc important. Malgré ce constat dressé par la DEM dans ladite circulaire, elle n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'accompagnement de la mise en œuvre de la régionalisation comme en témoignent les observations suivantes :

- La régionalisation des crédits de maintenance n'a pas été précédée d'une évaluation de la première phase de décentralisation ayant bénéficié, dès 2007 à certaines DMS. La DEM n'était pas en mesure de communiquer à la Cour des objectifs chiffrés en termes d'économie et de performance ;
- La régionalisation est intervenue au milieu de l'exécution de la stratégie 2008-2012 sans y être inscrite ;
- La DEM n'a pas capitalisé son expérience par l'élaboration d'un répertoire national des sociétés de maintenance biomédicale ainsi qu'un référentiel des prix pour aider les services déconcentrés à établir les estimations administratives des marchés.

- A l'exception de la note de service susmentionnée, la DEM n'a pas assisté les DRS dans la gestion de leurs premiers contrats de maintenance et n'a pas fixé de critères formels pour la priorisation des équipements à couvrir ;
- Le CPS type retenu par la DEM n'a pas été révisé au vu de son expérience.

Cette situation s'est répercutée négativement sur la gestion des premiers appels d'offres lancés par les DRS en 2010 notamment, les appels d'offres de la Direction Régionale Rabat-Salé-Zemmour-Zaer.

Par ailleurs, la délégation des crédits de maintenance au profit des DMS a été instituée, en 2013, par la circulaire ministérielle n°168/DPRF-21 du 14 septembre 2012, pour déconcentrer la gestion de la maintenance vers le niveau le plus proche de l'action. Cette décision a souffert des mêmes insuffisances de planification de la régionalisation de la gestion des contrats de maintenance. Cette situation a favorisé la déclaration de plusieurs appels d'offres infructueux ou le non engagement des marchés dans certaines DMS (sept appels d'offres déclarés infructueux et trois marchés attribués mais non engagés à la DMS de Marrakech).

#### ➤ **Dysfonctionnements organisationnels de la maintenance au niveau régional**

Malgré la création des SABEM au niveau régional, l'organisation de la fonction de maintenance souffre des dysfonctionnements organisationnels suivants :

- Absence de cadre réglementaire fixant les attributions des Bureaux Provinciaux d'Ingénierie de la Maintenance Hospitalière (BPIMH) et l'absence de liens organiques entre ces entités et les unités biomédicales d'une part et les SABEM d'autre part ;
- Maintien des Centres régionaux d'Ingénierie de la Maintenance Hospitalière (CRIMH) malgré la création au niveau régional des SABEM et malgré que ces deux entités remplissent les mêmes missions (les chefs de service du SABEM sont également responsables des CRIMH) ;
- Absence de procédure en matière de suivi et de contrôle des prestations de maintenance ;
- Répartition inégale des ressources humaines dédiées à la maintenance (inter-régions et entre les DMS et les unités biomédicales relevant de la même DRS) ;
- Absence de définition des attributions des unités biomédicales. Ces attributions sont exercées dans plusieurs hôpitaux par les BPIMH.

**Il est recommandé au Ministère de la Santé de clarifier la situation des CRIMH et des BPMIH au vue de l'institution des SABEM.**

#### ➤ **Retard dans la mise en œuvre du projet de Gestion de la Maintenance du Patrimoine Immobilier et des Equipements (GMPIE)**

Le GMPIE constitue le seul projet majeur que le Ministère a initié pour moderniser la gestion de la maintenance des équipements. Toutefois, son opérationnalisation complète, prévue pour 2015 pour les 16 DRS, accuse un retard considérable. En effet, il a été constaté la non mise en œuvre des contrats d'objectifs avec les DRS et la non-opérationnalisation des outils de gestion prévus. Ainsi, malgré l'acquisition de l'infrastructure informatique et le déploiement du progiciel GMAO dans toutes les délégations, l'exploitation de la GMPIE à des fins de maintenance biomédicale tarde à se concrétiser vu que le lancement de la saisie des inventaires au niveau du progiciel n'a eu lieu que dans 12 délégations sur 87 délégations cibles. De plus, l'adaptation des inventaires existants au nouveau référentiel connaît également un retard important et à l'exception de la région pilote El Gharb-Cherrarda-Beni-Hssen, aucune région ne met en place des plans de maintenance issus de la GMPIE.

**Il est recommandé au Ministère de la Santé de réactiver le projet GMPIE en mettant en œuvre de nouveaux contrats d'objectifs GMPIE avec les DRS et en opérationnalisant les outils de gestion prévus dans le cadre de la gestion de la maintenance assistée par ordinateur.**

#### **4. Gestion de la maintenance externe**

L'examen des conditions de préparation, d'exécution et de suivi des contrats de maintenance externe a été effectué dans cinq DRS et huit DMS. Cet examen a porté sur l'évaluation du contrôle interne, sur la gestion des appels d'offres et sur l'exécution des contrats de maintenance.

##### **a. Système de contrôle interne, suivi et contrôle de l'exécution des contrats**

Le schéma actuel de la gestion des contrats de maintenance souffre de défaillances dans le système de contrôle interne compromettant la fiabilité des informations communiquées sur les taux de couverture et de disponibilité des équipements, la réalité des prestations exécutées, la sincérité des rapports d'intervention dressés ainsi que la justification des paiements effectués. Les manifestations des défaillances du système de contrôle interne ont été constatées dans toutes les DRS visitées et portent notamment sur :

- l'absence d'un système fiable de déclaration des pannes, l'usage excessif des déclarations par téléphone et par conséquent le non calcul du temps d'immobilisation des équipements en panne ;
- l'absence dans les hôpitaux de traçabilité des interventions de maintenance préventives et curatives ;
- la non-validation des travaux de maintenance par les équipes biomédicales et le non élargement des rapports d'intervention par leurs responsables ;
- le non-établissement systématique des rapports d'intervention et le manque de rigueur dans leur préparation.

Par ailleurs, le service de la maintenance relevant de la DEM n'exerce pas sa fonction d'animation, de suivi et d'évaluation de l'exécution de la maintenance externe. En effet, il est noté une faible activité de ce service en matière de suivi, de contrôle et d'évaluation des conditions d'exécution des contrats de maintenance qui se résume à trois missions d'inspection en 2010 et quatre missions en 2011.

**Il est recommandé au MS d'instaurer un système de contrôle interne pour la gestion des contrats de maintenance et de renforcer les activités d'accompagnement, de suivi et de contrôle de l'exécution des contrats de maintenance.**

##### **b. Conception des cahiers des prescriptions spéciales (CPS)**

Pour la gestion des contrats au niveau des DRS, un CPS-type et une liste des équipements à couvrir par des contrats de maintenance ont été communiqués aux SABEM par la DEM. L'examen des CPS des marchés de maintenance exécutés au niveau régional a, soulevé les insuffisances suivantes :

- Non-adaptation du CPS-type aux diverses catégories de matériel et non-exhaustivité de la liste type des équipements lourds et vitaux à couvrir;
- Non-individualisation des prix de certaines prestations réalisées dans le cadre des contrats de maintenance;
- Non-précision des numéros d'inventaire des équipements au niveau des CPS et absence des listes des opérations de maintenance préventive dans les CPS;
- Non-respect du CPS type par certains DRS qui n'ont pas intégré les clauses relatives au bilan annuel, à la maintenance systématique, à la maintenance conditionnelle, à la formation des utilisateurs, au calcul du taux de disponibilité du matériel et au changement des pièces détachées ;
- Elaboration des CPS sans référence au manuel technique des équipements;

- Non-respect du seuil de 10% de la valeur de l'équipement pendant les 10 premières années de sa durée de vie pour fixer l'estimation de l'administration (cas du scanner Hitachi, acquis par la DEM pour un montant de 4,5MDH, réceptionné le 16/06/2011, qui a fait l'objet d'un contrat de maintenance dès l'expiration de sa garantie en 2013 pour un montant de 895.000,00DH soit 20% de sa valeur dans le cadre du marché n°09/2013 de la DRS Marrakech-Tansift-Haouz).

### **c. Gestion de la phase d'appels d'offres des marchés de maintenance**

Les marchés de maintenance conclus au niveau des DRS visitées sont des marchés reconductibles sur trois années prenant fin au 31 décembre de la troisième année. Cependant, il a été constaté que le lancement des appels d'offres à la DRS Sous-Massa-Daraa connaît un retard important lors de la première année de lancement où les premiers ordres de service de commencement des travaux ne sont notifiés au titulaire qu'à partir de la deuxième année, laissant ainsi les équipements objet du marché hors couverture pendant la première année. Dans d'autres DRS, les ordres de services ne sont notifiés qu'à la fin de la première année.

De plus, l'examen des pièces justificatives des dossiers d'appel d'offres a révélé que, pour certains, les dossiers techniques des attributaires des marchés ne contiennent pas les pièces renseignant sur leurs capacités en moyens humains et techniques à même de garantir la bonne exécution des marchés de maintenance.

### **d. Exécution des marchés de maintenance**

L'exécution des contrats de maintenance a soulevé des observations d'ordre général communes à toutes les DRS et DMS et des observations particulières à certains marchés.

#### **➤ Observations communes et d'ordre général**

Le schéma mis en œuvre pour l'exécution des contrats de maintenance des équipements biomédicaux des formations relevant des DRS visitées est marqué par une série d'insuffisances communes à tous les marchés. Elles ont trait à la non communication des dossiers des marchés au niveau opérationnel, au non-établissement des plannings d'interventions, à la non-exécution de prestations contractuelles (maintenance systématique et conditionnelle, formation et bilan annuel), à la non précision des références des pièces détachées remplacées lors des interventions curatives et à l'absence des dates et des heures de pannes dans tous les rapports d'intervention (RI).

De plus, l'examen des conditions d'exécution des contrats de maintenance a également soulevé d'autres observations spécifiques à certains marchés telles que :

- La couverture par des contrats de maintenance d'équipements encore sous garantie (3 cas), d'équipements inexistant dans les formations (6 cas) ou d'équipements destinés à la réforme (2 cas) ;
- Le paiement du montant total annuel des prestations prévues aux marchés sans prise en considération de la date de l'ordre de service et du nombre d'intervention de maintenance préventive, contractuel et le paiement intégral du forfait du marché en l'absence de toute intervention (2 cas) ;
- Le non-achèvement des interventions de maintenance correctives (14 cas) ou la persistance de pannes prolongées de certains équipements malgré leur couverture par des contrats de maintenance (10 cas) ;
- Le non-respect du nombre contractuel des interventions préventives (11 marchés) ;
- L'insuffisance de la justification de certaines prestations contractuelles de maintenance ;
- L'absence du détail des interventions de maintenance préventives dans les rapports d'intervention (17 marchés) ;
- Le manque de rigueur dans l'établissement des rapports d'interventions, (rapports d'intervention non datés pour 07 marchés, absence de l'émargement du responsable de l'unité biomédicale de la structure hospitalière au niveau des RI pour 15 marchés).

➤ **Observations relatives à certains marchés contrôlés**

• **Marché n° 8/2013 de la Direction Régionale Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (DRRSZZ)**

Le marché n°8/2013 de la DRRSZZ a pour objet «la réparation et la maintenance des équipements de radiologie des établissements sanitaires relevant de la DRRSZZ. Concernant son exécution, il a été relevé que des composantes importantes installées sur les équipements objet du marché notamment trois générateurs pour deux tables standards et un amplificateur de brillance respectivement pour des prix de 70.000,00DH, 50.000,00DH, et 50.000,00DH n'ont pas fait l'objet de clauses de garantie dans le CPS. Aussi, l'installation du tube de rayons X sur la table des examens standard marque GE, inventorié sous le n° 1905 et installé à l'hôpital local de Romani n'est pas appuyée de pièces justificatives, le bon de livraison mentionne que le tube existant est fonctionnel et que le nouveau tube sera installé après une année, sachant que la prestation a été payée en totalité pour un montant de 50.000,00 DH(HT).

Il a été relevé également l'installation d'un tube usagé pour la réparation de la table de radiologie télécommandée au niveau du CHP Khémisset au lieu d'un tube neuf.

• **Marché n°02/2012 de la Direction Régionale de l'Oriental (DRO)**

Le marché n°02/2012 de la DRO a pour objet, notamment, la maintenance préventive et corrective d'un ostéodensitomètre installé au CHR Al Farabi à Oujda. Cet équipement qui ne figure pas parmi les équipements de la liste type des équipements lourds et vitaux à couvrir par un contrat de maintenance, n'a fait l'objet d'aucune intervention de maintenance curative en 2012 et 2013 et l'intervention préventive prévue pour 2012 n'a pas été réalisée.

• **Marché n°13/2011 de la DRO**

Ce marché a pour objet la maintenance préventive et corrective des générateurs d'hémodialyse et des unités de traitement d'eau relevant des formations sanitaires de la DRO. Le dossier de paiement a révélé que :

- Pour l'article n°1 concernant le centre d'hémodialyse d'Oujda, 11 interventions de maintenance préventive ont été exécutées avant la notification de l'ordre de service de commencement des travaux ;
- L'unité de traitement d'eau objet de l'article 2 (CHR Farabid'Oujda) n'est plus utilisée depuis le 06/06/2011, Pourtant, le marché n'a pas fait l'objet d'avenant pour la retirer de la liste des équipements couverts au titre des années 2011, 2012 et 2013 ;
- Les rapports de maintenance préventive, au titre de 2012, des générateurs de dialyse sous les numéros de série 4VCAR533, 4VCAR535 et 4VCAR553 installés dans le centre d'hémodialyse du CHR d'Oujda mentionnent que les entretiens n'ont pas été effectués en raison de « pannes ». Les RI mentionnent qu'il faut commander pour ces générateurs les cartes « LP744 » alors que c'est à la charge de la société conformément à l'article 26 du CPS du marché.

• **Marché n°14/2011 de la DRO**

Concernant l'exécution des prestations de ce marché, ayant pour objet « la maintenance préventive et corrective, des équipements de radiothérapie installés au centre d'Oncologie Hassan II », il a été constaté que l'article de prix relatif au projecteur de source radioactive pour la curiethérapie à haut débit de dose a été totalement payé bien que les responsables aient été au courant de sa désinstallation dès 2010. C'est ainsi que les quatre interventions préventives au titre de l'année 2011 sur cet équipement n'ont pas été réalisées.

• **Marchés n°22/2011 et n°35/2012 et n°36/2012 de la Direction Régionale Souss-Massa-Draa (DRSMD)**

Les procès-verbaux de jugement des AO relatifs aux marchés 22/2011 et 35/2012 indiquent que la société « M » était la seule entreprise soumissionnaire. L'examen du dossier administratif et

technique a révélé que M. E.R technicien au SABEM de la DRSMD et signataire du procès-verbal de réception provisoire et définitive des travaux effectués dans le cadre de ce marché, est détenteur à hauteur de 100% des parts sociales de la société « M » adjudicataire et y occupe la fonction de Directeur technique.

Par ailleurs, la majorité des marchés et des bons de commandes présentés au niveau du dossier technique de la société « M » ont été contractés avec les hôpitaux et les DMS relevant de la DRS ou avec cette dernière. Ces éléments soulèvent l'incompatibilité entre la fonction de directeur technique au sein d'une société adjudicataire d'un marché public et celle de technicien au SABEM signataire du PV de réception provisoire et définitive de travaux réalisés par la même société.

De surcroît, l'examen du dossier d'appel d'offres relatif au marché n°22/2011 a révélé que la société « M » a justifié l'offre des articles anormalement basse et excessive par le fait que « ce sont les prix habituellement pratiqués » sans que cette affirmation ne soit dûment appuyées de pièces justificatives. Pourtant, la sous-commission technique a décidé d'adjuger le marché à la société « M ».

De plus, l'examen des pièces justificatives de l'exécution et du paiement des prestations du marché n°35/2012, ayant pour objet la maintenance préventive et corrective des appareils de laboratoires relevant des délégations de la région Souss-Massa-Darâa, a révélé que les kits de maintenance préventive n'ont pas été changés. Il est utile de rappeler que l'offre de la société concernant certains articles de prix de maintenance préventive était excessive par rapport à l'estimation de l'administration et que le titulaire avait expliqué son offre par le fait qu'elle propose le changement de ces kits de maintenance deux fois par an.

- **Marché n°23/2011 de la DRSMD**

La Cour a constaté qu'en 2012, l'intégralité des interventions curatives sur les équipements de la province de Taroudant couverts par le marché (trois stérilisateurs autoclaves au niveau du CHP Mokhtar Soussi) se sont déroulées simultanément le 06/03/2012 et ce, en l'absence de toute demande d'intervention émanant des unités biomédicales ou du maître d'ouvrage. Aussi, l'examen des pièces justificatives du paiement révèle le règlement indu des prestations de maintenance préventive et curative pour un montant de 35.500,00 DH.

- **Marché n°7/2008 de la DMS Ouarzazate**

Suite à une demande d'intervention dans le cadre de l'exécution du marché n°7/2008, le titulaire du marché a récupéré en date du 10/02/2009 l'échographe portable GE sous le numéro d'inventaire n°7694 en vue de sa réparation. Aucune pièce justificative n'atteste la restitution dudit appareil et l'intégralité du montant relatif à l'article du prix a été réglée (24.600,00DH)

- **Marché reconductible n°36/2010 de la Direction Régionale Marrakech-Tansift-El Haouz (DRMTH)**

L'examen des pièces justificatives de ce marché, relatif à la maintenance préventive et corrective des appareils d'imagerie médicale relevant des formations sanitaires de la DRSMTM a révélé :

- l'absence de la liste détaillée des équipements couverts au niveau du CPS et le bordereau des prix-détail estimatif ne précise ni les numéros d'inventaire ni les formations sanitaires abritant ces équipements, seul le nombre total d'appareils de radiologie mobiles, de mammographes et d'amplificateurs de brillance est indiqué ;
- la régularisation de dépenses au titre de l'exercice 2010 vu que l'ordre de service du marché a été notifié à l'entreprise adjudicataire le 24/12/2010. Cependant, plusieurs interventions de maintenance préventive et curative notamment celles objet des rapports d'intervention n°263, 266, 264, 268 et 267 ont été réalisées avant cette date.

- **Marché reconductible n°22/2010 de la DRSMTM**

Le marché reconductible n°22/2010a pour objet la maintenance préventive et corrective des appareils de stérilisation relevant des formations sanitaires de la région Marrakech Tensift El Haouz pour la période 2010-2012. L'examen des pièces justificatives du dossier de ce marché a révélé :

- l'absence de l'annexe traitant des opérations de maintenance préventive à réaliser prévue par l'article 23 du marché ;
- en 2010, la notification de l'ordre de service de commencement des prestations n'a eu lieu que le 24/12/2010 et le décompte définitif a été établi le 27/12/2010. Toutefois, le montant annuel du marché (859.872,00DH) a été payé sans qu'il y ait la moindre intervention ni curative ni préventive sur les équipements ;
- le paiement du montant total annuel du marché (859 872,00DH) pour l'exercice 2011 bien que des rapports d'intervention joints au dossier de paiement fassent mention de la persistance de pannes pour 09 équipements (autoclaves et blocs de stérilisation) ;
- le paiement de la totalité du montant annuel du marché pour l'exercice 2012 (soit 859 872,00 DH) malgré l'absence de rapports d'intervention relatifs à la maintenance préventive des équipements (63 autoclaves) couverts par ce marché et que deux rapports d'intervention de maintenance curative mentionnent la persistance des pannes objets de l'intervention (rapports d'intervention n°07825 et n°006711).

**La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé de:**

- **Ne pas couvrir par des contrats de maintenance les équipements encore sous garantie ou destinés à la réforme ;**
- **Veiller à l'établissement des plannings d'interventions par les prestataires et à la communication des dossiers des contrats de maintenance au niveau opérationnel ;**
- **Veiller à l'exécution des prestations contractuelles de maintenance et à l'établissement des rapports d'intervention précisant les dates et les heures de pannes, la nature et la consistance des interventions, la qualité et l'émargement du responsable de l'unité biomédicale ayant assisté à l'intervention ;**
- **Ne rémunérer que les prestations réellement exécutées.**

**5. Gestion de la maintenance interne**

La maintenance en interne des équipements non couverts par des contrats de maintenance externe est assurée par les unités biomédicales et par les BPMIH. Toutefois, sa gestion a montré, dans toutes les formations visitées, la non-clarification ni de la consistance ni de l'organisation de cette maintenance, l'absence de planification et de traçabilité des interventions et l'insuffisance des ressources humaines dans les unités biomédicales et leur faible dotation en ressources matérielles.

Par ailleurs, la DEM a procédé à l'achat, pour les CRIMH dans le cadre du marché n°81/15/2009/2, de testeurs des respirateurs d'anesthésie, de testeurs de pompe et pousse-seringue, d'analyseurs de sécurité électrique, de testeurs de bistouri électrique, de testeurs de défibrillateur, des testeurs de tensiomètre, des analyseurs de moniteur de SPO2 et des simulateurs patient avec module de débit cardiaque et ce, pour un montant total s'élevant à 4.440.780,00 DH. Cependant, la Cour a constaté que, malgré l'extrême importance de ces équipements pour la qualité et la sécurité de certains actes médicaux, leur déploiement n'a pas couvert toutes les DRS et les testeurs ne sont pas utilisés dans les DRS qui l'ont reçu. Par ailleurs, il est à signaler que ces équipements ont fait l'objet de recalibrage une seule fois dans le cadre du marché d'acquisition. Mais cette opération n'a pas été renouvelée et les ingénieurs biomédicaux n'ont aucune assurance quant à la fiabilité des valeurs et des paramètres affichés par ces équipements.

**Il est recommandé au Ministère de la Santé de renforcer l'activité de maintenance interne par :**

- **La formalisation des attributions des services biomédicaux et la définition des niveaux de maintenance devant être pris en charge en interne ;**
- **La dotation des unités biomédicales en ressources humaines et matérielles suffisantes;**
- **La réactivation de l'utilisation des testeurs et des analyseurs.**

## II. Réponses du Ministère de la Santé

### (Texte réduit)

Le Ministère de la Santé a accueilli favorablement l'intervention de la Cour des Comptes pour l'évaluation d'un domaine aussi intéressant et complexe tel que la gestion des équipements biomédicaux.

Tout en veillant à la prise en compte de l'ensemble des observations et recommandations de la Cour des Comptes concernant ce volet, le Ministère de la Santé tient à apporter les éclaircissements nécessaires suivants:(...).

### A. Cadre institutionnel et de gouvernance (...)

#### ➤ Absence de politique des technologies et de retard de mise à niveau du cadre législatif et réglementaire

Il y a lieu d'apporter les éclaircissements suivants :

- Concernant le renforcement du cadre législatif et réglementaire relatifs à la planification des équipements et à leur utilisation dans les conditions de sécurité requises, il y a lieu de signaler ce qui suit :
  - le projet de décret relatif à l'organisation de l'offre de soins, à la Carte Sanitaire et aux Schémas Régionaux de l'Offre de Soins (SROS) a été adopté par le conseil de gouvernement le 5 novembre 2014 ;
  - la publication de la loi n°12.84 relative aux Dispositifs Médicaux au Bulletin Officiel n° 6188 en date du 19 septembre 2013(page-2351) ;
  - la publication du décret n°2-14-607 du 18 septembre 2014 pris pour l'application de la loi n° 12.84 relative aux dispositifs médicaux au Bulletin Officiel n°6292 en date du 19 septembre 2014, (page 4164);
- D'autres projets d'arrêtés sont en cours d'étude au secrétariat général du gouvernement, il s'agit du :
  - Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé fixant la forme de la déclaration des établissements de fabrication, d'importation, d'exportation, de distribution ou de maintenance des dispositifs médicaux et le contenu du dossier l'accompagnant ;
  - Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé fixant les modalités d'information de l'administration de la délégation, au moyen de la sous-traitance d'une ou de plusieurs opérations de fabrication, d'exportation, de distribution ou de maintenance des dispositifs médicaux ;
  - Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif à l'âge, la liste, la classe et la nature des dispositifs médicaux usagés ou remis à neuf, pouvant faire l'objet d'un enregistrement en vue de leur mise sur le marché;
  - Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé fixant les conditions et la procédure d'octroi de l'autorisation spécifique des dispositifs médicaux non soumis à l'obligation d'enregistrement ;
  - Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif à la liste des dispositifs médicaux concernés par l'obligation de maintenance ;
  - Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé fixant les règles de bonnes pratiques de fabrication, de transport, de stockage, de distribution et d'évaluation de la

performance des dispositifs médicaux;

- Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé fixant la liste des dispositifs médicaux et les règles régissant leur traçabilité ;
- Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement du système national de matériovigilance ;
- Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé fixant le modèle du rapport d'inspection et du procès-verbal de constat relatif aux dispositifs médicaux ;
- Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif à l'enregistrement et à la publicité des dispositifs médicaux ;
- Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif aux règles de classification d'un dispositif médical et aux exigences essentielles de qualité, de sécurité et de performance des dispositifs médicaux.

Il y a lieu de signaler à ce sujet l'élaboration d'un projet de loi relatif au Conseil National Consultatif de la Santé, prévu par la loi cadre n°34.09, qui a été transmis pour avis aux différents intervenants du secteur de la santé le 07 mars 2014, et qui est en cours de finalisation par la DRC.

La création, la composition et les modalités de fonctionnement de la Commission Nationale et des Commissions Régionales de l'offre de soins sont prévues par le projet de décret relatif à l'organisation de l'offre de soins, à la carte sanitaire et aux schémas régionaux de l'offre de soins, qui a été adopté par le conseil de gouvernement le 5 novembre 2014.

#### ➤ **Instaurer les systèmes nationaux de matériovigilance et de biosécurité et un cadre national de contrôle de qualité des analyses de biologie médicale**

Le système national de matériovigilance a été instauré par la loi n°84-12 relative aux dispositifs médicaux, publiée au Bulletin Officiel n°6188 en date du 19 septembre 2013, et la mise en application est prévue par le décret n°2-14-607 du 18 septembre 2014 publié au Bulletin Officiel n°6292 en date du 19 septembre 2014.

De même un projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement du système national de matériovigilance, est en cours d'étude au Secrétariat Général du Gouvernement ;

En ce qui concerne le cadre national de contrôle de qualité des analyses de biologie médicale, un Arrêté de la Ministre de la santé n°2598-10 en date du 7 septembre 2010 relatif au «Guide de bonne exécution des analyses de biologie médicale», publié au Bulletin Officiel n°5892 du 18 novembre 2010. Il prévoit deux types de contrôle : le contrôle qualité interne et le contrôle qualité externe.

Le projet de décret relatif à l'organisation de l'offre de soins, à la carte sanitaire et aux schémas régionaux de l'offre de soins a été adopté par le conseil de gouvernement le 5 novembre 2014. Ce projet est le fruit d'une large approche participative incluant l'ordre national des médecins et l'ensemble des corps professionnels dans les secteurs public et privé. Il constitue une étape fondamentale sur la voie du développement de la politique sanitaire au Maroc, eu égard à son objectif visant à définir l'organisation de l'offre de soins, le découpage sanitaire du territoire national ainsi que les modalités d'élaboration de la carte sanitaire et des schémas régionaux de l'offre de soins sur la base dudit découpage.

Le texte prévoit notamment la mise en place d'une carte sanitaire à même de garantir une répartition équitable des ressources humaines (médecins, infirmiers et cadres) et des infrastructures de santé (hôpitaux) publiques ou privées entre les différentes régions du Royaume.

Le projet est de nature à lutter contre les inégalités au niveau de l'offre de soins sur le territoire national à travers la mise en place d'une carte sanitaire et la définition de critères clairs et précis pour la gestion de la répartition équitable des prestations sanitaires.

### ➤ **Retard dans la mise en œuvre de la procédure d'accréditation des hôpitaux**

Le Ministère de la santé est engagé avec l'appui de l'Organisation Mondiale de la Santé dans un processus visant le développement d'un système national d'accréditation pour les établissements de santé afin de les inciter à améliorer leur fonctionnement, leur organisation et les prestations fournies pour les usagers.

Pour la mise en œuvre de ce système d'accréditation, plusieurs actions ont été réalisées à ce jour, notamment :

- Réalisation d'un diagnostic de l'état des lieux concernant la qualité des soins et services à l'hôpital (public et privé) ;
- Elaboration d'un manuel de standards et référentiels d'accréditation hospitalière concernant les établissements polyvalents pour les soins nécessitant une hospitalisation ;
- Elaboration d'un guide d'accréditation hospitalière ;
- Elaboration du guide des experts visiteurs et d'aide à la cotation ;
- Organisation d'une conférence nationale sur la politique d'accréditation hospitalière au Maroc ;
- Expérimentation de la procédure d'accréditation : tous les outils développés ont été testés au niveau de 04 établissements hospitaliers de catégories différentes (CHU, CHR, CHP, HL) ;
- Formation des responsables hospitaliers et accompagnement des équipes hospitalières dans la mise en place du processus d'autoévaluation. En effet, 14 hôpitaux (12 Hôpitaux Régionaux, 1 hôpital CHU et 1 hôpital provincial) ont conduit une auto évaluation sur la base de référentiel. En 2011, les 14 hôpitaux ont réalisé une seconde auto évaluation suivie par l'audit externe. Un second contingent, de 07 hôpitaux provinciaux, s'est inscrit dans cette démarche (autoévaluation et audit externe).
- Formation des experts visiteurs : plusieurs experts visiteurs ont été formés sur les techniques d'audit et les modalités de cotation.

Le MS a retenu aussi comme action prioritaire dans son plan d'action 2008-2012, et l'a confirmée dans son plan d'action 2012-2016, l'amélioration de la qualité de la prise en charge des malades souffrant de troubles mentaux, en développant l'offre de soins et l'extension des structures de soins spécialisées d'une part et d'améliorer la qualité des soins fournis aux usagers d'autre part. A cet effet, un référentiel et des standards d'accréditation des établissements hospitaliers de psychiatrie a été élaboré avec l'appui de l'OMS et en concertation avec les professionnels de santé. Cet outil a été expérimenté en 2014 au niveau de 06 établissements psychiatriques dont 02 établissements relevant des CHU (Rabat et Casa).

Des visites d'accompagnement de ces établissements sont programmées au cours du mois de Janvier 2015.

Conformément à la résolution sur la prévention et la lutte anticancéreuses (adoptée lors de la 58ème assemblée mondiale de la santé en mai 2005), qui a préconisé la mise en œuvre d'une stratégie mondiale de lutte contre le cancer, le MS s'est mobilisé et a élaboré un plan national de prévention et de lutte contre le cancer (PNPLCC). La mise en place d'une accréditation spécifique aux hôpitaux d'oncologie s'inscrit dans ce contexte et constitue la mesure 53 de ce plan. Plusieurs activités ont été menées dans ce sens :

- La réalisation de l'état des lieux au niveau des hôpitaux oncologiques,
- L'élaboration des référentiels et standards d'accréditation des établissements oncologiques sur la base des résultats de l'étude de l'état des lieux. Ce travail sera finalisé au courant de l'année 2015.

Plusieurs autres actions sont programmées en 2015 notamment, l'élaboration de référentiels d'accréditation des laboratoires d'analyses médicales et des unités de stérilisation.

Le MS travaille aussi sur un dispositif législatif spécifique à l'accréditation des établissements de santé publics et privés, en cours de validation avec la DRC.

#### ➤ **Dysfonctionnements relatifs à l'organisation et aux systèmes d'information**

##### ● **Manque accru des outils de gestion informatique mis en place**

Les outils de gestion informatique mis en place dans le cadre du Système d'information au niveau central et au niveau des formations hospitalières :

- application SAA (Service d'Admission et d'Accueil) qui permet la maîtrise du système d'informations hospitalier et la mesure de la qualité des soins. Avec un module informatisé pour la gestion du RAMED et un guide d'organisation SAA définit six principales fonctions dont la Fonction de gestion de l'information hospitalière.
- application pour la gestion des médicaments
- application pour la gestion des rendez-vous

## **B. Planification des acquisitions des équipements biomédicaux**

#### ➤ **Politique générale d'acquisition**

La loi 34.09 relative à la carte sanitaire et l'offre de soins constitue un outil de planification qui permet de déterminer les équipements ainsi que les services de soins nécessaires pour chaque région via des plans quinquennaux. L'objectif est d'assurer une répartition équitable, harmonieuse et rationnelle de l'offre de soins.

Dans le cas de nouveaux CHUs (Tanger, Agadir et Rabat) dont l'étude a été exécutée en 2014, effectivement, la partie équipement a été introduite dans la phase Etude : Plan d'équipement, réserves techniques d'installation du matériel et estimation du projet.

#### ➤ **Planification et identification des besoins et évaluation des coûts**

Le MS à travers la direction DHSA a déjà commencé un accompagnement des hôpitaux pour l'actualisation de leur PEH, dans le cadre de la Modernisation de la Gestion des Hôpitaux.

Le texte relatif à la Carte sanitaire permettra le développement des SROS, et l'articulation des PEH avec les SROS est aujourd'hui prise en compte dans le cadre de l'actualisation des PEH des hôpitaux.

Dans le cadre du suivi de la gestion technique des équipements des hôpitaux, on signale que :

- la DHSA possède un système d'information de suivi et de pilotage de la performance des hôpitaux qui renseigne entre autre sur : la situation de la répartition du plateau technique par structure hospitalière (avec le nombre total de tables Radiologiques conventionnelles par type de table) ainsi que les échographes, TDM (Scanner), IRM et Mammographes.
- la situation de la répartition des automates de biologie médicale par structure hospitalière.
- le nombre des examens effectués par type d'examen radiologiques et biologiques et par structure hospitalière.

#### ➤ **Appréciation globale de l'effort d'équipement**

Le MS fait un effort pour adapter l'acquisition des équipements avec l'achèvement des travaux des nouvelles constructions, l'achat des équipements est en général programmé une année avant la date prévisionnelle d'achèvement des travaux. Cependant, le MS est parfois confronté à la gestion des problèmes causés par les arrêts de chantiers suite à la défaillance des entreprises ;

Le programme des A/O est géré par projet d'équipement d'une ou plusieurs structures, la morasse budgétaire prévoit des rubriques différentes pour la majorité des projets.

Le regroupement des équipements est réalisé pour les formations de soins de santé de base, les centres d'hémodialyses, la modernisation des équipements ; ce qui permet d'avoir des équipements de même nature pour quelques structures.

L'équipement d'un CHU est un projet complexe et nécessite des fonds budgétaires lourds, sa réalisation s'étale sur une période de plusieurs années. Néanmoins, un plan d'équipement établi et validé en phase d'étude est à respecter moyennant une tolérance discutée en commun accord entre les différents intervenants.

La Loi n°12.84 sur les dispositifs médicaux notamment l'article 22 traite les préalables à satisfaire pour l'acceptation de dons d'équipement de l'Etranger : constitution d'une commission consultative qui va statuer sur le don et permettre le suivi de l'historique de l'équipement.

### ➤ **Déphasage entre l'acquisition des équipements et les travaux de construction**

Les équipements lourds nécessitant l'installation et alimentation énergétiques, comme l'IRM, Scanner, Accélérateur linéaire, Gamma caméra, l'imagerie, stérilisation, laboratoires, éclairage opératoire, Bras de suspension plafonnière, etc... ont des contraintes d'installation (Puissance électrique, Poids, Point d'eau, Prises d'électricité et de réseau, Pression, Fluides médicaux). Par conséquent, ils doivent être connus (acquis, caractéristiques techniques, plans d'installation) avant la fin des travaux de gros œuvres, électricité, plomberie et fluides médicaux) pour permettre aux fournisseurs des équipements de donner leurs réservations aux entreprises de construction. Ainsi éviter la casse et la reprise qui engendre des frais supplémentaires.

Pour les autres équipements, la procédure de leurs acquisitions est programmée en fonction de la date d'achèvement du projet concerné communiqué par le maître d'ouvrage (DRS ou DMS). A noter que dans les quelques cas où les projets ne sont pas achevés dans les délais prévus, le MS veille au respect des clauses des marchés engagés, et à la bonne conservation des équipements avant leur mise en service.

La DEM ne gère aucun marché des travaux directement, le maître d'ouvrage est soit la Direction Régionale, soit la Délégation. Pour les CHU de Fès, Marrakech et d'Oujda, il y a la maîtrise d'ouvrage déléguée. (...)

L'acquisition et la livraison des équipements s'effectuent en fonction d'une date d'achèvement des travaux communiquée par les maîtres d'ouvrages responsables de la réalisation des projets. Lorsque la date d'achèvement communiquée n'est pas respectée, les maîtres d'ouvrages sont responsables de l'entreposage durant cette phase transitoire, tels que les équipements livrés pour l'PHL de KelaatMeggouna qui ont été déposés provisoirement au niveau d'un magasin de la Wilaya dans de bonnes conditions.

### **Cas particulier du CHU de Marrakech (Cas de l'IRM)**

Comme mentionné dans le point n° 120, l'A/O 23/2009/2 a été lancé fin 2009 pour un délai de livraison de 6 mois, comme les locaux devant abriter les équipements d'imagerie dépendaient des locaux des blocs opératoires (qui ont connu un retard du fait de la dalle en hourdis ne supportant pas les bras), un ordre d'arrêt des installations a été notifié aux différentes sociétés adjudicatrices.

L'ordre de reprise a été donné aux différentes sociétés vers la fin de l'année 2012 pour reprendre les installations notamment celle détentrice de l'IRM.

### ➤ **Multiplicité des appels d'offres pour l'acquisition du même type de matériel (...)**

La multiplicité des appels d'offres est justifiée d'une part, l'imputation budgétaire est différente d'un appel d'offres à un autre (EX : la DEM dispose de plusieurs lignes budgétaires à savoir : lignes pour

chaque CHU, Réseau hospitalier (HL, HP, HR), modernisation, FSSB, etc...aussi par nature : construction ou réhabilitation aménagement).

D'autre part, les acquisitions se font par projet et par programme sanitaire et non par typologie d'équipement. (vision de globalité de projet pour une meilleure maîtrise de projet), et selon l'état d'avancement du projet ainsi que la disponibilité des crédits en CP (de Paiement et CE (Crédit Engagement)).

#### ➤ **Non maîtrise des couts des équipements des CHUs**

Le cout global d'équipement des CHUs se base sur le parc d'équipement, la technologie et le programme médical.

Le CHU d'Oujda et le CHU de Marrakech ne sont pas encore totalement exécutés (ce n'est que des prévisions).

#### ➤ **Différence de consistance des équipements des CHUs**

##### ● **Acquisition d'Accélérateurs linéaires d'électrons**

Les utilisateurs ont demandé plus de techniques médicales pour le traitement (des logiciels) par exemple IMRT, Record and verify etc..., la technique IMRT à elle seule coûte 2.000.000.00 dh, d'autant plus que le matériel de 2010 est beaucoup plus amélioré que celui de 2008.

##### ● **Acquisition de scanners 16 coupes**

Il ne faut pas confondre entre un scanner 16 coupes destiné au service de radiologie et un scanner 16 coupes simulateur ou d'oncologie (celui-ci comprend une grande ouverture et prend des mesures de simulation pour les utiliser avec l'accélérateur). Ce sont des équipements différents (des spécifications techniques différentes), et le scanner dédié au service d'oncologie a plus de logiciel et le hardware est plus performant ce qui montre la différence de prix.

##### ● **Appareil de lithotritie extracorporelle**

L'appareil de lithotritie extracorporelle destiné au CHU de Fès était couplé à un appareil à ultrason contrairement à celui destiné au CHU de Marrakech ce qui explique la différence des prix, à rappeler également que les prix ont tendance à baisser d'une année à l'autre.

##### ● **Installations radiologiques**

La différence des prix s'explique par le fait que l'installation radiologique numérisée destinée pour les examens standards au CHU d'Oujda a plus d'accessoires que celle destinée au CHU de Marrakech.

##### ● **Appareil radio mobile avec amplificateur de luminance/brillance**

Appareil radio mobile avec amplificateur de luminance destiné au CHU de Marrakech (qualité d'image, durée de vie) est plus performant que celui destiné au CHU de Fès.

#### ➤ **Achat d'équipement au profit des anciens CHU**

Il ne s'agit pas de petits équipements pour les anciens CHU, mais d'équipements qui ont été acquis pour le centre d'hémato-oncologie pédiatrique (CHOP). Ce centre a été nouvellement construit et équipé dans le cadre de la convention avec la Fondation Lalla Salma de Traitement et Lutte contre le Cancer.

## **C. Conditions d'exploitions et de gestion technique**

### **1. Intégration des équipements dans l'offre de soins**

#### ➤ **Structures fermées**

Le phénomène des structures, surtout les établissements de soins de santé de base, qui sont fermées est fortement lié au déficit accru que connaît le MS en ressources humaines. Le MS ne cesse de mettre l'accent sur cette problématique dans toutes les occasions de discussion des budgets.

Il faut noter également que le MS procède progressivement à faire fonctionner les établissements fermés, en fonction des priorités et du nombre de postes budgétaires qui lui sont réservés annuellement.

## 2. Suivi et contrôle de la gestion technique des équipements

### a. Suivi de la gestion technique des équipements des hôpitaux par la Direction des Hôpitaux et des Soins Ambulatoires (DHSA)

Depuis son adoption par le Ministère de la Santé, 06 éditions du concours qualité d'envergure nationale ont été organisées. Les 2 premières éditions (l'une en 2007 et l'autre en 2008) ont été organisées sur une base volontaire, alors que les quatre dernières (2010, 2011, 2013 et 2014) ont connu des changements majeurs compte tenu de la volonté du Ministère de la santé de faire de cette approche un outil d'amélioration de la qualité de toutes les structures de prestations de santé et d'accompagnement pour la mise en œuvre de la stratégie sectorielle du département.

Ces éléments, à côté de la détermination d'assurer la diffusion la plus large possible de la culture qualité auprès de tous les professionnels de santé, ont fait qu'à partir de l'édition 2010 le concours qualité s'est caractérisé par la généralisation de la démarche à toutes les délégations et à tous les hôpitaux généraux, et l'implication des Maternités Hospitalières et des Centres de Dépistage et de Traitement des Maladies Respiratoires. En 2013 et pour renforcer cette dynamique de progrès, le Ministère de la santé organise un concours qualité spécifique aux Directions Régionales afin de relancer les dispositifs de coordination et de concertation au niveau régional.

Afin de pérenniser les acquis de la démarche et de donner des délais raisonnables aux structures pour la réalisation des actions d'amélioration recommandées issues des audits des éditions écoulées, le Ministère de la Santé a procédé à la réalisation d'un concours qualité par alternance entre les structures de santé. De ce fait, le concours qualité a concerné lors des 5 éditions les Hôpitaux Généraux, les Maternités Hospitalières et les Centres de Santé, les CDTMR, les Délégations et les Directions Régionales.

La 6ème édition du concours qualité a ciblé uniquement les hôpitaux et les centres de santé en mettant le focus sur les centres de santé ruraux et les centres de santé avec modules d'accouchements. Les données relatives à cette édition seront communiquées dans le rapport global.

#### Evolution de la participation des structures au fil de 5 éditions du Concours Qualité

	1 <sup>ère</sup> édition (2007)	2 <sup>ème</sup> édition (2008)	3 <sup>ème</sup> édition (2010)	4 <sup>ème</sup> édition (2011)	5 <sup>ème</sup> édition (2013)
Délégations	39	33	68	-	-
Hôpitaux	47	53	96	90	86
Centres de santé	102	126	152	151	255
Maternités Hospitalières	-	-	90	89	80
CDTMR	-	-	52	-	52
Directions Régionales de la santé					15
<b>Total</b>	<b>188</b>	<b>212</b>	<b>462</b>	<b>330</b>	<b>488</b>

La DHSA produit après chaque édition des rapports qui font une description des résultats obtenus pour chaque catégorie de structures en les diffusant au niveau des régions, des délégations et des établissements ayant participé.

Les résultats sont présentés par dimension, par aspect et selon les étapes de la dynamique d'amélioration (Roue de Deming).

Et dans un souci d'équilibre des dimensions de la qualité, un aspect en entier a été dédié à la maintenance et la gestion du patrimoine immobilier qui permet de donner une appréciation sur les dispositions entreprises par les établissements hospitaliers pour assurer et gérer cette ressource.

## **b. Suivi et contrôle des équipements de laboratoires hospitaliers par l'INH**

### **➤ Carences dans la mise en œuvre de l'évaluation externe de la qualité (EEQ)**

Pas de budget dédié à cette activité avant 2010, année où le MS a commencé à acheter des échantillons de contrôle de biochimie, d'hématologie et de sérologie de la syphilis avec une partie du budget alloué à la mise à niveau.

Le taux de couverture atteint 100% dans le cas des EEQ faite dans le cadre des activités programmatiques telles le dépistage et la confirmation du VIH ou encore le dépistage de la tuberculose où tous les laboratoires qui réalisent ces analyses sont contrôlés.

Le faible taux de réalisation qui touche parfois certaines analyses est généralement dû à la coïncidence de l'EEQ avec des ruptures de stock en réactifs ou avec des pannes d'équipements.

Les résultats des EEQ sont systématiquement communiqués par courrier au responsable du laboratoire à travers la direction de l'hôpital. Nous n'avons jamais reçu de réclamation dans ce sens.

L'EEQ est un outil d'accompagnement des laboratoires en matière de qualité des prestations. Il permet de montrer aux responsables de laboratoires le degré de conformité de leurs résultats. Une fois la non-conformité détectée c'est le responsable du laboratoire concerné qui mène les investigations nécessaires pour trouver la cause de la non-conformité et apporte les mesures correctives. En cas de difficultés le responsable du laboratoire demande l'appui de l'INH pour l'accompagner dans ce processus.

Quand un problème général est détecté lors d'une EEQ, l'INH intervient en aval et apporte les mesures correctives jugées nécessaires. L'exemple parlant est celui de l'EEQ de l'antibiogramme en 2007 qui a été suivi par l'élaboration d'un guide qui traite de la réalisation de l'analyse et l'organisation d'un atelier de formation (financé par l'OMS) en la matière.

### **➤ Carence dans la supervision des laboratoires publics et insuffisance des actions de l'unité de biosécurité**

La supervision à caractère purement technique réalisée dans le cadre des programmes de santé (Grippe, VIH, Tuberculose ...) est assurée de manière régulière par le personnel des laboratoires de référence dans le cadre des activités programmatiques.

La supervision réalisée par le BL traite des aspects transversaux, elle se fait dans le cadre de programmes de mise à niveau, comme ça était le cas à partir de 2008 (PAS 2008-2012), et permet de dresser l'état des lieux des locaux et des équipements. Elle est également réalisée dans le cadre de l'accompagnement dans la mise en place d'un système de management de la qualité.

L'unité de biosécurité, créée en 2010 pour mettre en place un système de gestion du biorisque au sein de l'INH, mène ses activités avec une participation de financement par des subventions internationales. Ceci est valable également pour l'activité de contrôle des postes de sécurité microbiologique (PSM) dont l'expertise n'a été acquise qu'en 2012 et dont la dernière partie du matériel n'a été fournie qu'au début 2014.

Par ailleurs, une formation a été dispensée en 2011 aux personnels des LSP en matière d'utilisation des PSM et a porté également sur la sécurité chimique. D'autres ateliers destinés à ce personnel ont porté sur la gestion du risque biologique ainsi que sur le transport des substances infectieuses (...).

## **c. Contrôle des équipements radiogènes par le Centre National de la Radioprotection (CNRP)**

Une liste indiquant l'affectation de l'ensemble des appareils émetteurs de rayonnements ionisants, acquis par la DEM, au niveau des différentes formations sanitaires, est adressée périodiquement au CNRP afin de pouvoir programmer les contrôles des normes de radioprotection qui s'imposent.

Au cours de la période 2007-2013, la destination finale (formation sanitaire) de 78% du matériel radiologique est identifiée.

Le contrôle des aspects de radioprotection exercé par le CNRP au niveau desdits hôpitaux se fait au moyen du contrôle physique des locaux abritant le matériel radiologique en vue de s'assurer du respect des normes de sûreté radiologique, et également au moyen de la surveillance dosimétrique des travailleurs (médecins, techniciens,...) utilisant ces sources de rayonnements ionisants.

Le nombre de contrôles relativement élevé dans certaines régions par rapport à d'autres est lié au nombre d'équipements radiologiques existants dans chaque région. Les modalités de contrôle des services de radiologie sont fixées par le CNRP en tenant compte des considérations suivantes :

- les demandes émanant des différentes Délégations du Ministère de la Santé ;
- les résultats de la surveillance dosimétrique des travailleurs permettant d'évaluer les niveaux d'exposition aux rayonnements ionisants ;
- le niveau de risque associé à chaque pratique radiologique ;
- les moyens logistiques et financiers mis à la disposition du CNRP.

#### ➤ **Absence de suites aux rapports de contrôle du CNRP**

Le MS fait le nécessaire pour communiquer à temps les rapports du CNRP aux structures contrôlées afin d'apporter les corrections demandées. Concernant les cas cités en exemple, on apporte les éclaircissements suivants :

- Concernant le CHP Khemisset, le rapport de contrôle n°55/CM/CNR/2009 a été transmis au Médecin Directeur de l'Hôpital en date du 23 novembre 2009 sous la référence n°996/CNR. Un deuxième contrôle a été effectué le 31 octobre 2013 et un rapport du CNRP a été transmis au Délégué du Ministère de la Santé à la province de Khemisset en date du 13 novembre 2013 sous référence n° 592/CNRP.
- Quant au CHP Al Ghassani de Fès, un contrôle de vérification de l'application des recommandations a été effectué le 08/07/2013 et le rapport de contrôle n°29/CM/CNR/2013 a été transmis le 10/07/2013 à la Délégation du MS à Fès sous la référence n°378/CNR.

#### ➤ **Insuffisance de suivi dosimétrique individuel**

La surveillance dosimétrique des travailleurs se fait par les services du CNRP. Dans certains cas, il a été relevé le non-retour de certains dosimètres dans des délais impartis. Concernant le cas de janvier 2012, on signale que 24 dosimètres seulement n'ont pas été rendus au CNRP pour exploitation.

Les résultats de suivi dosimétrique sont systématiquement envoyés aux Médecins Directeurs des hôpitaux ou aux Délégués du Ministère de la Santé.

Dans le plan d'action 2015, il est prévu d'élaborer un projet de circulaire destiné aux utilisateurs des sources de rayonnements ionisants dans les hôpitaux publics pour renforcer la surveillance dosimétrique des travailleurs.

### **3. Conditions d'exploitation des équipements par service**

#### **a. Imagerie médicale**

Les Délégations du Ministère de la Santé font le nécessaire pour l'application de l'ensemble des recommandations formulées par le CNRP.

Pour la radiologie ainsi que pour le laboratoire, la DHSA a lancé un chantier avec les structures concernées pour mettre en place des procédures et des normes, notamment avec l'INH.

#### **b. Laboratoire d'analyses biologiques**

Etant données les moyens humains dont dispose le BL, la dernière mise à niveau a été réalisée par étapes en commençant par les laboratoires des CHR pour passer aux laboratoires des CHP par la

suite. Dans ce cadre, les laboratoires du CHR Al Farabi d'Oujda et celui du CHR Ibn Zohr de Marrakech ont été équipés, la liste des équipements avait été validée par les biologistes responsables avant de procéder au lancement des achats (même procédure pour tous les laboratoires mis à niveau). La mise à niveau programmée des laboratoires des CHP a coïncidé avec les restrictions budgétaires de 2012, ce qui a reporté sa réalisation.

Un standard de paquet d'analyses par niveau de laboratoire a été élaboré par le BL. Le non-respect parfois de ce paquet d'analyses est lié à l'insuffisance ou absence de moyens humains et/ou financiers.

Il faut noter que des efforts ont été déployés par le BL dans les années 2000 dans la formation des LSP en matière d'assurance qualité (financement OMS), des manuels qualités ont été élaborés par les personnes formées.

### **c. Blocs opératoires et salles de réanimation**

Il faut signaler que le fonctionnement d'une salle opératoire est tributaire de la disponibilité d'une équipe multidisciplinaire (chirurgien, réanimateur, infirmiers...). Aussi, l'augmentation d'activités des blocs opératoire dépend de la disponibilité de plusieurs équipes pour organiser des roulements. Pour toutes ces raisons, une priorité est toujours donnée aux blocs opératoires des urgences, et par conséquent la productivité de ces derniers est souvent supérieures à celle des blocs opératoires centraux.

Concernant les réanimations, les cas signalés comme exemple disposent du nécessaire pour le fonctionnement des services de réanimations. Le MS continue à équiper ces services.

### **d. centres d'hémodialyse**

Pour la dialyse, le Ministère de la Santé a lancé un partenariat avec le Privé pour prendre en charge plus de 2300 cas là où il y a un manque de l'offre publique, et ce afin d'éponger les listes d'attente. Toutefois, il est à préciser que les listes d'attente sont souvent exagérées, du fait que certains patients sont inscrits à la fois dans plusieurs centres de dialyse, et d'autres patients sont inscrits sur les listes d'attente bien qu'ils ne sont pas encore arrivés à la phase d'insuffisance rénale terminale nécessitant la dialyse, et donc ils s'inscrivent pour réserver leur place à l'avance.

### **e. Centres Régionaux d'Oncologie (CRO)**

#### **• Concernant le CRO d'Oujda**

Selon les normes du Plan National de Prévention et de Contrôle du Cancer 2010-2019, élaboré par le Ministère de la Santé et la Fondation Lalla Salma de Prévention et de traitement des cancers, on préconise 70 séances de radiothérapies par accélérateur par jour. A partir de cette norme, la situation de l'utilisation des 02 accélérateurs du CRO d'Oujda se présente comme suit :

- le CRO d'Oujda possède 02 accélérateurs en 2013,
- le nombre de séances de radiothérapies réalisées en 2013 est de 22050 séances,
- l'accélérateur 1 a réalisé une moyenne de 42 séances par jour,
- l'accélérateur 2 a réalisé une moyenne de 55 séances par jour,
- ces deux valeurs sont donc inférieures à la norme (<70 séances/ accélérateur /jour).

D'autres parts, dans le cadre d'une convention entre le Ministère de la Santé, la Fondation Lalla Salma de Prévention et de Traitement des cancers et l'Agence de développement de l'Oriental, un nouveau Centre Régional d'Oncologie est programmé avec son équipement Hospitalier Universitaire d'Oujda.

#### **• Concernant le CRO d'Agadir :**

Le nombre de séances de radiothérapies réalisées en 2013 est de 11745 séances au Centre Régional d'Oncologie d'Agadir.

L'accélérateur a réalisé 52 séances de radiothérapies par jour soit une réalisation inférieure à la norme préconisée par accélérateur (70 séances de radiothérapies/accélérateur /jour) et donc l'accélérateur n'est pas rentabilisé en se référant à la norme du Plan National de Prévention et de Contrôle des Cancers 2010-2019.

De plus, le Plan National de Prévention et de Contrôle des Cancers 2010-2019 préconise les prestations des services de curiethérapie au niveau des Centres Hospitaliers Universitaires de rattachement des Centres Régionaux d'Oncologie(CRO) et non au niveau CRO. D'autres parts, le traitement ne se fait plus par cobaltothérapie depuis l'utilisation des accélérateurs linéaires.

#### **f. Néonatalogie**

La mise à niveau des services de néonatalogie connaît maintenant une attention particulière, du fait que les CHU ont des services à niveau et que 06 régions ont mis en place des unités.

### **D. Gestion de la maintenance et des équipements biomédicaux**

#### **1. Politique générale de la maintenance**

Le MS dispose d'une vision en matière de planification et de maintenance des équipements biomédicaux. Dans ce cadre, le MS procède au renforcement du cadre législatif et réglementaire relatif à la technologie en général. A ce titre, et dans le souci de la mise en œuvre des dispositions de la loi n°12.84 relative aux dispositifs médicaux, plusieurs efforts ont été fournis dont on rappelle à titre d'exemple l'adoption du Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif à la liste des dispositifs médicaux concernés par l'obligation de maintenance, le Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement du système national de matériovigilance, et le Projet d'Arrêté du Ministre de la Santé relatif aux règles de classification d'un dispositif médical et aux exigences essentielles de qualité, de sécurité et de performance des dispositifs médicaux.

#### **2. Cadre budgétaire et financier**

##### **➤ Planification des crédits de maintenance :**

Le MS accorde un intérêt particulier à la prestation de maintenance. A ce titre, il faut souligner que pour les équipements lourds, il est inclus une composante maintenance qui fait partie des critères d'attribution des marchés, en effet les titulaires des marchés des gros équipements sont tenus de s'engager à conclure des marchés de maintenance dès l'expiration des délais de garantie.

Concernant les autres catégories d'équipements, ils sont couverts en matière de maintenance soit dans le cadre de marchés passés sur la ligne budgétaire «frais de maintenance des installations techniques et du matériel médico-technique», soit dans le cadre des interventions des ateliers internes de maintenance via achat de pièces de rechange. A noter que la croissance des budgets dédiés à la maintenance témoigne de l'intérêt que le MS accorde à cette prestation.

##### **➤ Données relatives aux indicateurs d'objectifs de la loi de finances :**

Les données comprises dans les matrices des indicateurs de la loi de finance sont fiables et émanent de situations récapitulées au niveau de gestion des équipements. Il ressort du tableau des données des indicateurs d'objectifs de la maintenance de 2008 à 2012 une augmentation importante du pourcentage de matériel biomédical et d'équipements lourds couverts par un contrat de maintenance, passant de 55% en 2008 à 98% en 2011.

#### **3. Organisation de la fonction de la maintenance**

##### **➤ Régionalisation de la maintenance :**

Un effort considérable a été fait pour le renforcement des compétences des régions et des délégations en matière de maintenance. A ce titre, une circulaire n°706/10/DEM/21 du 20 avril 2010 a confié la gestion de la prestation de maintenance au niveau régional et local. Cette démarche est appuyée par l'élaboration d'un CPS type de maintenance remis aux responsables locaux pour

L'organisation de la maintenance, aussi une liste des équipements et matériel à intégrer dans la prestation de maintenance a été établies et remises également aux gestionnaires.

Aussi, et dans un souci d'amélioration de la gestion de la prestation de maintenance, les crédits y afférents ont été délégués au niveau des délégations à partir de l'exercice 2013, suite à la circulaire ministérielle n°168/DPRF-21 du 14 septembre 2012.

#### **4. Gestion de la maintenance externe**

##### **a. Suivi et contrôle de l'exécution des contrats**

Un suivi rigoureux est assuré en ce qui concerne la gestion des marchés de maintenance afin d'assurer les équipements en état de marche pour permettre la prise en charge des malades. A ce titre les gestionnaires locaux sont même tenus d'afficher des annonces lorsque des équipements lourds (radiologie, scanner...) sont en panne et de signaler les dates prévisibles de réparation.

##### **b. Conception des CPS et gestion des appels d'offres de maintenance**

Les cahiers des prescriptions spéciales relatifs aux marchés lancés par les niveaux déconcentrés se basent sur le CPS type établi à cet effet. La non intégration de certaines clauses du CPS type est une exception due à la particularité des équipements ou au besoin du gestionnaire.

Pour le seuil de 10% de la valeur de l'équipement, signalé dans le rapport comme référence d'estimation du contrat de maintenance, il faut signaler qu'il s'agit d'une estimation qui reste difficilement applicable du fait qu'il s'agit de contrats conclus suite à des appels d'offres et de l'exclusivité des sociétés dans certains cas.

Le suivi de la gestion des contrats de maintenance est assuré par les équipes techniques locales. Les dossiers de paiement comprennent les justifications de réalisation des prestations de maintenance, l'absence de certains détails des interventions de maintenance est une exception pour certains cas.

##### **c. Exécution des marchés de maintenance**

###### **➤ Observation relatives à certains marchés contrôlés**

###### **• Marché n°8/2013 de la Direction Régionale de Rabat Salé ZemmourZaer (...)**

Le premier tube rayons X de la table d'examen installé à l'hôpital local de Romani, en effet, la société a bien livré le tube prévu dans le présent marché, cependant et du fait que la société a pu réparer l'ancien tube, et dans un souci de rentabilité, l'administration a continué à utiliser le tube réparé, par la suite le nouveau tube a été installé (...).

Pour le deuxième tube installé à la table de radiologie télécommandée du CHP de Khemisset, la société a proposé à l'administration d'installer un tube usagé mais en très bonne état, car le présent tube est en rupture sur le marché, l'administration après vérification accepte cette proposition car elle cherche la réparation et la disponibilité de cette table afin de servir l'urgence et la forte demande de la population vulnérable de Khemisset. La réparation de cette table a augmenté le nombre d'examen de 3511 en 2013 à 32701 en 2014, et jusqu'à ce jour le tube en question est toujours fonctionnel sans poser aucun problème (ci joint les statistiques de service de la radiologie du CHP de Khemisset).

###### **• Marché n°02/2012 de la Direction Régionale de Santé de l'Oriental (...)**

L'osteodensitometre est inclus dans le contrat en raison de sa complexité technologique, en plus il génère des rayons X comme une table radiologique, d'où sa panne peut mettre en péril l'utilisateur et le patient, et nécessite des étalonnages des calibrations et des contrôles qualités. Aussi, l'Osteodensitometre figure parmi les équipements lourds.

Par ailleurs il est à signaler que le prix d'acquisition de cet équipement est de 688.200.00 Dhs.

Concernant le paiement de la maintenance dudit équipement il est à signaler que :

- un seul trimestre a été payé puisque ledit marché a été engagé au dernier trimestre de 2012. (...)
- il n'y a pas de maintenance curative vu que l'équipement en question n'est pas tombé en panne en 2012 et en 2013 vu qu'il y a une maintenance préventive efficace.

- **Marché 13/2011 de la Direction Régionale Santé de l'oriental (...)**

Le Marché a été signé début Juin 2011, et vu l'état du parc des générateurs et l'urgence, la société a entamée les travaux de la maintenance juste après la signature du marché.

En plus, la disponibilité de ce parc a été assurée par la société depuis l'achèvement de la convention avec la DHSA en fin 2010 jusqu'au début juin à la charge de la société.

Malgré la non utilisation de la salle de traitement d'eau la maintenance préventive a été effectuée pour deux raisons :

- Eviter la détérioration de la salle (colmatage des filtres, infection de la salle) ;
- Il était prévu le transfert de la salle juste à côté du nouveau service de néphrologie pour renforcer la nouvelle salle.
- Ces dispositions ont permis la pérennisation de l'unité de traitement d'eau qui est toujours fonctionnelle et exploitable, sinon elle aurait été déjà reformée.

**NB:** Malgré la fin du contrat la société continue d'assurer la maintenance préventive pour la salle en question. (...)

- (...)Après vérifications des trois rapports d'intervention préventive des trois générateurs n°4VCAR533, 4VCAR453 et 4VCAR435, ils portent bien la mention «prévoir de commander les cartes LP744», la société avait demandé la prise en charge de la réparation par l'administration du fait que la cause de la panne «surtension suite à plusieurs coupures électrique» n'est pas incluse dans le marché (...). Finalement la réparation a été prise en charge par l'association en collaboration avec la société.

- **Marché 14/2011 de la Direction Régionale de Santé de l'oriental**

L'ordre de service prend effet à partir de 12/09/2011 et on remarque ce qui suit :

- pour l'année 2011 seulement un trimestre a été payé (...);
- le paiement de l'article en question (HDR) est justifié par le fait que l'équipement doit être maintenu afin que ce dernier ne subisse pas une détérioration même s'il n'est pas utilisé. En plus la réutilisation de l'HDR était prévue pour l'année 2012, mais le local HDR n'est pas encore achevé (...).
- il est à noter que le paiement de la maintenance de l'HDR durant les années 2012 et 2013 n'a pas été effectué et de ce fait n'a pas été payée (...)
- Marchés n° 22/2011, n°35/2012 et n°36/2012 de la Direction Régionale de Souss-Massa-Draa (SMD)

Les délais de publication et des modalités de passation des marchés 22/2011 et 35/2012 ont été entièrement respectés et ce conformément à la réglementation en vigueur : les conditions de mise à la concurrence ont été garanties.

D'après le dossier administratif de la société Mega Diagnostic, sa représentante légale et unique vis-à-vis du maître d'ouvrage est Mme «B.S» en sa qualité de gérante agissante au nom et pour le compte de la société en question et aussi en sa qualité de directeur général.

Les réceptions provisoires et définitives de ces deux marchés et aussi l'ensemble des marchés de maintenance conclus par la DRS SMD sont signées par le chef du service SABEM et le technicien de maintenance concerné du service SABEM après exécution de l'ensemble des prestations conformément aux clauses contractuelles et en vertu des rapports d'interventions dûment certifiés par les services concernés (utilisateurs, techniciens et/ou ingénieurs et représentants des administrations) relevant des différentes DMS de la région SMD.

Les kits de maintenance ont été livrés (...)

Par ailleurs, il est à souligner que le MS a diligenté une inspection après avoir appris que le propriétaire actionnaire unique de la société attributaire desdits marchés est un fonctionnaire à la Direction Régionale de SMD, le Ministre de la Santé a décidé la suspension provisoire de ce fonctionnaire pour conflit de compétence, les deux gestionnaires de la DRS sont traduits devant le conseil de discipline, et le dossier est actuellement en instruction par le conseil de discipline.

- **Marché n°23/2011 de la Direction régionale SMD**

A la date du 06/03/2012 trois stérilisateur autoclaves ont subi des interventions techniques par deux personnes. Ces interventions ont bien eu lieu comme le confirme la signature des utilisateurs, du représentant de l'administration et de l'ingénieur biomédical relevant de l'unité de maintenance de Taroudant. (...).

Vu l'urgence, ces interventions ont été signalées à la société contractante par téléphone.

Le montant de 35.500.00 dhs relatif à certaines prestations de maintenances préventives et curatives. (...).

- **Marché n°7/2008 de la Délégation Médicale de Ouarzazate**

L'échographe portable objet du marché n°7/2008 avait été affecté au CSU Tinghir (FNUAP), puis remis au technicien de la société titulaire du marché n° 07/2008 (société «B» médical) qui a procédé à sa réparation et l'a restitué. Cet appareil se trouve actuellement au Magasin du centre Hospitalier provincial d'Ouarzazate.

Le décompte provisoire et dernier du 14/01/2010 s'élève à 24.600,00dhs pour opération de maintenance. Ladite société a été pénalisée pour 85 heures de retard soit 32.068,80dhs.

- **Marché reconductible n°36/2010 de La Direction Régionale Marrakech-Tansift- El Haouz (DRS MTH) (...)**

On précise qu'il est annexé à ce marché la liste détaillée, des équipements couverts par les prestations de préventions préventives et curatives, avec les numéros d'inventaire et les formations abritant ces équipements. Cette liste est validée par la DEM avant le lancement de l'A/O. (...).

Concernant la régularisation de dépenses de ce marché au titre de l'exercice 2010 vu que l'ordre de service du marché a été notifié à l'entreprise le 24/12/2010, il y a lieu de préciser que l'année 2010 a connu un retard au niveau des délégations de crédit, et vu la nature des équipements couverts (imagerie médicale) et les pannes subsistantes qui entraînaient des blocages au niveau de l'offre de soins, un ordre de service provisoire été émis dès l'adjudication du marché pour débloquer la situation. Aussi, plusieurs rapports d'intervention témoignent que des opérations de maintenances préventives et curatives ont été réalisées durant l'année 2010, notamment les rapports d'intervention n°263, 266, 264, 268, 267.

- **Marché reconductible n° 22/2010 de la DRS MTH**

Le marché reconductible n°22/2010 a pour objet la maintenance préventive et corrective des appareils de stérilisation relevant des formations sanitaires de la Région Marrakech Tensift El Haouz pour la période 2010-2012. L'examen des pièces justificatives du dossier de ce marché révèle que :

- L'annexe des opérations de maintenance préventive réalisée, prévu par l'article 23 du marché, est bien présent.(...).

- En 2010 la notification de l'ordre de service de commencement des prestations a eu lieu le 24/12/2010 et le décompte définitif a été établi le 27/12/2010. Ceci est justifié par le retard de délégation des crédits et d'engagement du marché. Aussi, il faut souligner que les opérations de maintenance préventive et curative ont bien commencé dès l'attribution du marché, car il s'agit d'équipements (autoclaves) de grandes importances et nécessaires pour le fonctionnement des salles d'opérations, et leurs pannes entraînent le blocage de l'offre de soins. (...).
- Concernant le paiement du montant annuel du marché pour l'exercice 2011 bien que des rapports d'intervention joints au dossier de paiement fassent la mention de persistance de pannes pour 09 équipements (autoclaves et blocs de stérilisation), il faut préciser qu'il s'agit de rapports de diagnostics pour quantifier les pièces de rechange nécessaires pour la réparation ; ces rapports de diagnostic sont suivis immédiatement de réparation. (...)
- Pour l'observation relative au paiement du montant annuel du marché pour l'exercice 2012 et que deux rapports d'intervention de maintenance curative mentionnent la persistance des pannes (...), on note qu'ils sont des rapports de diagnostic suivis par des rapports n°06710 et 08809 qui sont des rapports de réparations des pannes.
- On note enfin que le paiement du marché 22/2010 est réalisé sur la base d'un forfait annuel lié directement au taux de disponibilité des équipements (...). Le contrôle financier (Trésor) a refusé de sanctionner le prestataire sur la base de la non réalisation de quelques interventions préventives, puisque la maintenance préventive n'est pas quantifiée au niveau du bordereau des prix.

## Société Al Omrane Rabat

La Société Anonyme Al Omrane Rabat (SAR) a été créée par la loi n°27-03 portant transformation des établissements régionaux d'aménagement et de construction en sociétés anonymes régionales dénommées "Al Omrane S.A". Elle est régie par la loi n°17-95 relative aux sociétés anonymes telle qu'elle a été complétée par la loi n°20-05 et par les dispositions de la loi n°27-03 susmentionnée et par ses statuts. La SAR est également soumise au contrôle prévu par la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.

Conformément aux dispositions de la loi n°27-03 et à ses statuts, la SAR a pour missions la réalisation, dans les régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, Gharb-Chrarda-Béni Hssen et dans la province d'Ouazzane relevant de la région de Tanger-Tétouan, pour son compte ou pour des tiers, y compris l'Etat et les collectivités locales, des opérations suivantes :

- Opérations d'aménagement urbain et de construction, notamment la création de nouvelles zones urbaines ;
- Projets d'habitat, notamment l'habitat social et les lotissements ;
- Projets de résorption des bidonvilles et de l'habitat insalubre et programmes de maîtrise sociale desdits projets ;
- Equipements ou infrastructures liées aux programmes d'habitat.

Pour la réalisation de ces missions, la SAR a mobilisé, au cours de la période 2007-2013, 6,49MMDH dont 5,97MMDH pour l'investissement et 522,00MDH pour le fonctionnement. En plus, la SAR a mobilisé un support foncier de l'ordre de 963 ha pour une valeur (prix d'acquisition) de 716,81MDH.

En termes de ressources humaines, la SAR est dotée d'un effectif qui a connu une augmentation de 80%, passant de 83 personnes en 2007 à 149 en 2013.

Pour le suivi de la mise en œuvre de ses opérations, la SAR est représentée localement par quatre agences situées à Témara, Salé, Kenitra et Khémisset.

### I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de la gestion effectué par la Cour des comptes a fait ressortir des observations et des recommandations qui ont concerné les volets suivants :

#### 1. Moyens fonciers

Le foncier constitue la base de l'activité de la SAR. La superficie totale des terrains mobilisés par la SAR entre 2007 et 2013, est de l'ordre de 963ha. L'examen des statuts fonciers des terrains mobilisés révèle que le foncier public constitue encore le principal vecteur des actions de la SAR. En effet, son assiette foncière est constituée, en majorité, de terrains domaniaux (72%) et de terrains collectifs (27%) alors que les terrains privés n'en représentent que 1%.

La réserve foncière de la SAR connaît un épuisement accéléré conséquence à un taux global d'exploitation des terrains mobilisés de l'ordre de 97% conjugué au non renouvellement de l'assiette par de nouvelles acquisitions. S'agissant de l'affectation des terrains par nature de produits, il convient de noter que la SAR n'a pas été en mesure de communiquer les superficies réservées à chaque produit au niveau de Kenitra, Salé et Khémisset.

Toutefois, l'examen des chiffres communiqués par l'agence de Témara a montré que :

- les lots de recasement et ceux de péréquation se partagent, à parts égales de 29% des terrains exploités. Ainsi, chaque mètre carré affecté au recasement est péréquaté par un mètre carré affecté aux lots promotionnels ;

- les superficies affectées aux habitats de prévention et aux logements sociaux sont limitées, avec des taux respectifs de 0,13% et 0,14% des terrains exploités.

**La Cour des comptes recommande à la société Al Omrane Rabat la reconstitution de ses réserves foncières.**

## **2. Réalisations des objectifs de la SAR**

L'appréciation des réalisations globales de la SAR, au cours de la période 2007-2013, en termes de mise en chantier et d'achèvement a révélé que :

- sur 233 opérations programmées, 172 opérations ont été effectivement mises en chantier, soit un taux de mise en œuvre annuel moyen de 74% ;
- parmi les 185 opérations prévues, 146 opérations sont effectivement achevées à fin 2013, soit un taux de réalisation de 79%.

### ➤ **Régression des indicateurs globaux de la production**

L'examen de l'évolution du nombre d'opérations mises en chantier a montré qu'il est en régression depuis 2011, passant de 34 opérations en 2010 à 14 opérations en 2013. Il en est de même pour les achevements qui sont passés de 28 opérations en 2011 à 12 opérations en 2013 soit une diminution de 57%.

L'activité de la SAR portant sur la production des lots et des logements, ne régresse pas uniquement en termes du nombre d'opérations mais également en termes de consistance de ces opérations. Ainsi, le nombre des unités achevées (lots et logement) est passé de 6.134 unités en 2009 à 3.780 en 2013, soit une diminution de 38%.

### ➤ **Faible taux de réalisation des objectifs à terme qui s'inscrivent dans le cadre des missions principales de la SAR**

L'examen des opérations à terme qui sont déclarées achevées au 31/12/2013 a permis de constater que les taux d'achèvement des produits programmés se situe entre 40% et 89% (non compris les unités de restructuration, de confortement et les îlots).

Force est de constater que le taux de réalisation des produits sociaux et de prévention demeure limité. En effet, le taux d'achèvement des opérations à terme au 31/12/2013, ne dépasse pas 54% pour les logements sociaux, 51% pour les lots de recasement, 40% pour les lots de prévention et 59% pour les lots promotionnels.

### ➤ **Retard dans l'exécution des conventions «Villes Sans Bidonvilles» (VSB)**

L'exécution des 16 conventions du programme VSB accuse un retard important. En effet, ces conventions ont été signées entre 2000 et 2009 avec des dates d'achèvement prévisionnelles entre 2006 et 2010. La majorité des opérations à terme a largement dépassé son délai de réalisation. Certaines d'entre elles ne sont pas encore lancées comme le cas de la convention d'Ain Atiq.

Le retard dans l'éradication des bidonvilles, participe à leur multiplication. En effet, le nombre des ménages initialement concernés par les conventions susmentionnées (57.328 ménages) a été actualisé, à plusieurs reprises, par les autorités locales pour atteindre 64.181 ménages à la fin de l'année 2013, soit 6.853 ménages en plus.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de l'Habitat et de la politique de la ville, à la société Al Omrane Rabat et aux différents partenaires de veiller sur le respect des termes des conventions VSB relatifs notamment aux délais et aux objectifs.**

### ➤ **Faible taux de réalisation des engagements de la SAR en matière de logements sociaux**

Les réalisations de la SAR, en logements à faible valeur immobilière totale (FVIT), n'ont pas dépassé, à la fin de l'année 2013, 1.933 logements sur 6.933 logements prévus. Elles restent faibles par rapport aux engagements de la SAR avec un taux de réalisation ne dépassant pas 25% des objectifs à terme. Sachant que leur délai de réalisation (Fin 2012) est dépassé. De plus, la

commercialisation de ce produit est encore faible vu que seuls 48% des appartements achevés ont été commercialisés.

Pour la deuxième catégorie de logements sociaux (logements à 250.000DH), la SAR a pris en charge la mise en œuvre de quatre conventions avec une consistance globale de 5.630 unités, dont 1.714 à achever en 2013.

A ce niveau, il convient de noter que le taux de réalisation des engagements de la SAR est faible et ne dépasse pas 17%. En effet, sur les 1.714 unités à achever en 2013 seules 296 ont été déclarées achevées. De plus, sur l'ensemble des unités achevées (296 unités), seules 100 sont effectivement livrées aux bénéficiaires.

**La Cour des comptes recommande à la société Al Omrane Rabat d'accroître le rythme de réalisation des logements sociaux et d'achever les procédures administratives en vue d'activer leur attribution.**

➤ **Engagement de projet de restructuration sans atteinte de l'objectif et de l'impact social souhaités**

Le contrôle sur place de certaines opérations de restructuration a révélé qu'elles n'ont pas atteint l'objectif et l'impact social souhaités.

Ainsi, il a été relevé que la SAR a procédé à la réalisation d'opération d'assainissement des eaux usées sans entreprendre les travaux de voirie, notamment dans les cas suivants :

- Quartiers Lmsatfa et Lfrakcha à Belksiri (Marché n°A07/G/2006 d'un montant de 4 858 577,40DH réceptionné définitivement en date du 23/07/2013) ;
- Quartier OuldDbba à Souk Larbaa (Marchés n°OPAKE358/2007 et OPKE397/2007 pour des montants respectifs de 4 539 936,00DH et 5 090 413,50DH et réceptionnés définitivement en date du 11/04/2011) ;
- Douar Frimane et Douar Abdeslamia à Sidi Slimane (Marché n° M104/KN/2009 d'un montant de 5 000 175,00DH et non encore réceptionné à ce jour). La population bénéficiaire (rurale) n'a pas adhéré à ce projet. En effet, aucun ménage n'a été branché au réseau réalisé. Au contraire, les regards de ce réseau se sont transformés en point de rejet des déchets solides. Ils sont complètement encombrés et deviennent donc hors usage.

Dans d'autres cas, la SAR a réalisé les travaux de voirie mais non ceux relatifs à l'assainissement. Ainsi, les voies sont érodées par les eaux usées comme c'est le cas du quartier Mkhalif à Kenitra (Marché n°29/KN/2009, d'un montant de 7 711 620,00DH et un Avenant de 681 528,00DH) où la voirie réalisée dans le cadre de cette opération est en état de délabrement avancé obligeant la SAR à lancer un marché pour sa réfection (marché n°65/K/2013 de 2013 d'un montant de 5 242 560,00DH).

Par ailleurs, les travaux d'assainissement des quartiers Al Qods, Assaada et Al Andalous Al Janoubia à Tiflet (marché n°14/R/2006 pour un montant de 3.935.137,50DH) ont été effectués sans la réalisation des bouches des égouts prévenant les inondations de ces quartiers.

Concernant les opérations sis aux quartiers Farah II, Douar Cheikh, Ait Haddou Ousaid et Douar Sahraoua, la réalisation des travaux de voirie (marché n°26/KH/2008 d'un montant de 8 943 876,00DH) n'a pas prévu le déplacement des poteaux électriques qui ont été maintenus au milieu des voies ce qui les rend impraticables et présente des dangers pour les citoyens.

**La Cour des comptes recommande à la société Al Omrane Rabat de revoir, en concertation avec ses différents partenaires, le mode d'intervention dans les quartiers non réglementaires, et ce, par l'engagement d'opérations, intégrées (Voirie, assainissement, eau potable et électricité) permettant d'atteindre l'objectif et l'impact social souhaités.**

### ➤ **Partenariat public-privé : Objectifs non atteints et faibles réalisations**

Le recours au partenariat public-privé (PPP) vise à raccourcir les délais de réalisation des projets sociaux et de soulager la trésorerie de la SAR par le biais de l'encaissement des avances effectuées par les promoteurs au titre de prix de cession des terrains supports des opérations de PPP.

Toutefois, l'examen des opérations de partenariats initiées par la SAR, y compris celles héritées de l'Ex ERAC-NO, a permis de constater que les objectifs escomptés n'ont pas été atteints. En effet, sur un montant total de 137.411.083,00DH (Prix de cession des terrains) que la SAR devrait percevoir en vue d'améliorer sa trésorerie, elle n'a, effectivement, encaissé que 38.630.754,84DH, soit 28% du montant prévu.

La SAR escomptait, également, gagner sur les délais de réalisation des opérations de logements sociaux. Mais, il a été constaté que certaines opérations ne sont pas encore lancées et que la réalisation d'autres a accusé un retard atteignant parfois jusqu'à 10 ans.

L'examen de l'état d'avancement des projets lancés dans le cadre des PPP, a permis, par ailleurs, de constater que le taux de réalisation des objectifs à terme (3.065 unités), au 31/12/2013, ne dépasse pas 31,61%, soit 966 unités toutes catégories confondues. De plus, sur l'ensemble des unités produites au 31/12/2013 et qui s'élèvent à 966 unités, seules 328 unités ont été attribuées aux bénéficiaires des programmes de logements sociaux, soit un taux de réalisation des objectifs à terme qui ne dépasse pas 11%.

**La Cour des comptes recommande à la société Al Omrane Rabat d'assurer un suivi régulier des réalisations programmées dans le cadre des Partenariats Public Privé.**

### ➤ **Cession de terrains non viabilisés**

La SAR a cédé en date du 30/12/2009 deux terrains situés à la plage Sidi El Abed à Al Harhoura, objet des titres fonciers n°51908/R (8 097m<sup>2</sup>) et n°88785/03 (8 097m<sup>2</sup>) acquis par l'Ex-ERAC-NO respectivement en date du 14/10/1991 et du 03/08/1994, aux prix respectifs de 621.020,81DH et 1.556.193,42DH. La cession de ces terrains a eu lieu au prix total de 3.128.639,83DH (193,197DH/m<sup>2</sup>) au profit de l'association «W.CH.I». Cette association est constituée de neuf responsables d'Al Omrane.

Il convient de signaler que le prix de cession de ces terrains, acquis pour la reconstitution de la réserve foncière de l'Ex-ERAC-NO, a été, ainsi, arrêté par une commission composée, notamment du président et deux membres de la dite association.

La SAR a, également, finalisé la vente initiée par l'Ex-ERAC-NO d'un terrain non viabilisé objet du titre foncier n°37049/R d'une superficie de 12.973m<sup>2</sup>, situé à Sidi Al Abed à Al Harhoura. Le contrat de cession a été conclu en date du 29 décembre 2005 pour un montant de 2,8MDH. Il est à noter que ce terrain a été acquis au prix de 961.968,43DH en date du 14 octobre 1991 pour compléter le support foncier du projet Sidi El Abed.

## **3. Commercialisation, recouvrement et gestion du stock**

L'examen d'un échantillon d'opérations commercialisées au cours de la période 2007-2013, au vu des prescriptions de la charte commerciale du HAO et des manuels de commercialisation qui en découlent a permis de relever les observations suivantes :

### ➤ **Non-respect du principe de transparence préconisé par la charte commerciale**

Les 106 villas «Camélias» à Tamesna est un produit promotionnel commercialisé dès 2007 et leurs titres fonciers ont été attribuée depuis 2009. Cependant, elles n'ont pas été commercialisées conformément aux dispositions de la charte commerciale garantissant la transparence et fixant les conditions de commercialisation et de paiement. En effet, ces villas n'étaient pas ouvertes au large public, n'ont pas fait l'objet de publication et elles ont été réservées aux cadres de certaines administrations et au personnel du groupe Al Omrane.

Les manuels de commercialisation de certaines opérations comportent, pour chaque type de produits, des lots réservés d'avance (lots réservés au personnel de l'Habitat et/ou des lots réservés à la société Al Omrane).

En plus, ces réservations sont présentées dans les manuels comme mode de commercialisation, ce qui entrave la procédure de vente prévue par la charte commerciale. De plus, la partie des lots réservés à Al Omrane prête à confusion dans la mesure où il n'est pas précisé s'il s'agit de lots réservés pour la SAR, pour le HAO ou pour le personnel d'Al Omrane.

➤ **Manque de prudence en matière de conclusion des compromis et contrats de vente dans le cadre de l'opération Oulad Zaïre TR3**

Dans le cadre de la commercialisation de l'opération Oulad Zaïre (tranche 3) à Ain Aouda, le lot n°1029 (150m<sup>2</sup>) a été vendu par la signature d'un compromis de vente en date du 27/04/2007 au prix de 1.300,00DH/m<sup>2</sup> (Prix total de 195.000,00DH) sachant que le prix de commercialisation de cette opération est de 1.820,00DH/m<sup>2</sup> (Prix total de 273.000,00DH). Ce lot a été payé et livré le 22/02/2010. La SAR a invité le client pour régulariser sa situation. Cependant, en se basant sur le compromis de vente, le client a pu obtenir, en date du 16/03/2011, un jugement imposant à la SAR de conclure le contrat de vente définitif sur la base de 1.300,00DH/m<sup>2</sup>. Soit une perte pour la SAR de 78.000,00DH.

➤ **Violation des clauses de la charte relatives à la commercialisation des produits économiques**

Par décision du directeur n°386 en date du 02 septembre 2013, la SAR a mis en vente par guichet ouvert et sans conditions, 28 lots économiques produits dans le cadre de l'opération Jnane 2, alors que selon la procédure instituée par la charte commerciale, ces lots sont destinés à l'habitation personnelle, leurs prix sont inférieurs au prix du marché et leur commercialisation est soumise à des conditions d'éligibilité (Age, revenu, résidence, non-proprétaire...).

➤ **Non-respect du prix de cession des produits de l'opération Al Yacout à Salé**

Le prix de vente des garages commercialisés dans le cadre de l'opération Al Yacout à Salé est fixé à 6.000,00DH/m<sup>2</sup>. Cependant, le prix retenu pour la cession du garage n°GA3402 d'une superficie de 34,95m<sup>2</sup> était de 2.738,19DH/m<sup>2</sup> soit une différence de 114.000,15DH. De plus, le prix du magasin n°MG1504 retenu par la commission des offres de prix est de 404.775,00DH, alors que l'acquéreur de ce magasin n'a payé que 363.141,00DH, soit une perte de 41.634,00DH.

➤ **Livraison de produits non payés en totalité**

Certains produits, y compris des locaux commerciaux, ont été livrés avant le paiement de la totalité de leur prix. Le cas du centre commercial Zafati à Rabat est significatif. En effet, il s'agit de locaux commerciaux réalisés pour équilibrer cette opération déficitaire de 2,594MDH. Mais, il a été constaté que les bénéficiaires de ces locaux, livrés depuis 2007, n'en ont pas réglé la totalité des prix de vente. Le reste à payer s'élève à 1.649.900,00DH.

➤ **Efforts de recouvrement insuffisants**

L'engagement de la procédure de recouvrement et la relance du processus de liquidation des restes à recouvrer sont confiés à un attaché de direction. Cependant, il a été constaté que les efforts engagés dans ce cadre demeurent insuffisants. En effet, les restes à recouvrer de la SAR s'élèvent à 444,01MDH dont 157,35MDH concernant les unités partiellement vendues avec un titre foncier. Ces restes à recouvrer comprennent des créances qui remontent à plus de dix ans.

➤ **Stock immobilisant des fonds sur de longues durées**

La situation globale des stocks des produits finis, arrêtée par la SAR au 31/12/2013, fait état de 6.946unités. Le coût de production de ces unités est de 1.187,74MDH et leur valeur commerciale est de 1.785,30MDH. La ventilation de ces unités, selon la date de leur comptabilisation en stock, a montré que la durée de stockage peut atteindre jusqu'à 18 ans pour certains produits.

En outre, les stocks de la SAR sont en situation critique, compte tenu de l'importance des fonds immobilisés sur de longues durées. En effet, plus de 25,55% des unités sont en stock depuis plus de

dix ans et 50,96% depuis plus de cinq ans. Cette situation se traduit par l'immobilisation de 314,28MDH pendant plus de dix ans et 806,19MDH pendant plus de cinq ans.

**La Cour des comptes recommande à la société Al Omrane Rabat de :**

- **Respecter les principes de transparence préconisés par la charte commerciale ;**
- **Veiller à l'application des clauses des manuels de commercialisation ;**
- **Respecter les prix retenus pour la commercialisation des produits et éviter la livraison des produits non payés en totalité ;**
- **Mettre en place un système de recouvrement permettant d'assurer le suivi rigoureux des échéances des créances clients.**

#### **4. Gestion des ressources humaines de la SAR**

La SAR est dotée d'un effectif de 149 personnes en 2013 (83 en 2007). La majorité de ces effectifs est constituée du personnel de l'ex-ERAC Nord-Ouest et des ex-directions régionales du HAO. Ces effectifs se caractérisent par un taux d'encadrement qui ne dépasse pas 29,75% (Taux calculé en se référant au cadre et au diplôme de recrutement).

La gestion de ce personnel est régie par le statut et le règlement intérieur du personnel du HAO. Les aspects non prévus par ces textes demeurent régis par les dispositions légales et réglementaires en vigueur, notamment, la loi n°65-99 formant code du travail. L'examen de la gestion du personnel de la SAR au vu de ces textes a révélé les observations suivantes :

##### **➤ Répartition déséquilibrée et pléthore des postes de responsabilité au niveau de la direction**

La répartition des effectifs de la SAR, entre la direction et les agences, est marquée par un déséquilibre notoire. En effet, 57% du personnel, dont 65% des cadres, est concentrée au niveau de la direction, alors que les agences qui constituent les unités opérationnelles et productives de la SAR ne sont pas suffisamment dotées en moyens humains.

De plus, la composition du personnel de la direction est dominée par une pléthore des postes de responsabilité avec 55 chefs et seulement 29 subordonnés.

La répartition des effectifs entre les agences ne tient pas compte du volume des opérations pilotées. En effet, l'agence de Kenitra gère 70% de l'assiette foncière mobilisée par la SAR et elle réalise plus de 70% de son activité opérationnelle alors que son effectif (27) ne dépasse pas 18% du personnel total de la SAR. Les trois autres agences, qui réalisent 30% de l'activité de la SAR, se partagent 28% des effectifs.

##### **➤ Non-respect du principe de la concurrence et des critères de classement au recrutement**

L'examen exhaustif des dossiers de recrutement a révélé que les principes d'appel à candidature et de la concurrence, prévus par la procédure instituée par le HAO, n'ont pas été respectés. De plus, il a été constaté que la SAR ne respecte pas la grille de classement du personnel recruté telle que prévue par l'annexe II du statut du personnel.

##### **➤ Non prise en compte des résultats de l'évaluation par le système de motivation**

La rémunération du personnel de la SAR est composée d'éléments fixes (Salaires) et d'éléments variables à savoir les primes d'incitation à la productivité comprenant la prime de masse et la prime de résultat respectivement, plafonnées à 2,5 et 3,5 mois de salaire.

Toutefois, il a été constaté que ces primes sont octroyées sans tenir compte des résultats des évaluations et des notations du personnel. Ainsi, tout le personnel bénéficie de deux mois de salaire comme prime de masse et de trois mois de salaire comme prime de rendement indépendamment des résultats de l'évaluation. Il a même été constaté qu'au cours de l'exercice 2012, certains employés ont bénéficié de majorations accordées par la Direction générale, sachant que, la note qui leur a été accordée, lors de l'évaluation est inférieure à 90/100.

### ➤ **Irrégularités dans l'octroi des indemnités compensatrices de congés payés**

La loi n°65-99 relative au code de travail, promulguée par le Dahir n°01-03-194 du 11 septembre 2003, stipule que le recours au paiement d'indemnités compensatrices du congé annuel ne peut intervenir que dans les cas précis de rupture de contrat de travail, de décès du salarié avant la consommation de son congé, d'appel sous les drapeaux ou de fermeture de la société.

L'article 246 de la loi n°65-99 précitée exige la tenue par la société d'un registre de suivi des autorisations des congés annuels payés. Cependant, la SAR ne se conforme pas à cette obligation, alors qu'elle a procédé au paiement d'un montant de 228.785,78DH pour la compensation des congés annuels payés. De plus, ces indemnités ont été payées pour des motifs qui ne sont pas prévus par la réglementation en vigueur (retraite, démission, fin de contrat et fin de détachement).

Par ailleurs, certains employés relevant de la SAR, ont bénéficié d'indemnités compensatrices de congé payé en juin 2008, alors qu'il s'agit de personnel en activité (sans rupture du contrat de travail) dans le cadre du HAO, et ayant été redéployé dans d'autres filiales, notamment la société Al Omrane AL Boughaz ou de personnel en situation de détachement.

### ➤ **Absence de suivi régulier des congés pour des raisons de santé et octroi d'avantages indus**

L'examen des dossiers des congés pour des raisons de santé a permis de relever les observations suivantes :

- des décisions de congé sont établies au profit du même employé avec des chevauchements de jours: décision n°151/DRH du 27/01/2011 pour un congé de 15 jour du 03/01/2011 au 17/01/2011 inclus et la décision 135/DRH du 10/02/2011 pour un congé de 15 jour du 17/01/2011 au 02/02/2011 inclus ;
- d'autres décisions ont été établies avec des chevauchements de mois : décision n°3391/DRH&MG du 23/07/2013 pour un congé de 3 mois du 01/07/2013 au 31/10/2013, et décision 4191/DRH-MG du 07/10/2013 pour un congé 3 mois du 01/10/2011 au 31/12/2013.
- l'employé M.R.B. a bénéficié en 2011 d'un congé de maladie de courte durée (123 jours) sans décision administrative. En effet, les certificats médicaux produits par cet employé n'ont pas été tous entérinés par des décisions de congé. De plus, depuis le 27/11/2011, l'intéressé n'avait droit qu'à la moitié de sa rémunération prise en compte pour le calcul de la pension de retraite. Cependant, la SAR continue à lui servir la totalité de son salaire en plus des primes statutaires. Il en est de même pour l'année 2012, où cet employé était en congé de maladie de moyenne durée prévu par l'article 17-b- du statut du personnel et la SAR continue, pendant cette période, à lui servir les primes dites de rendement.

**La Cour des comptes recommande à la société Al Omrane Rabat de :**

- veiller à l'application des conditions prévues par le statut du personnel en matière de recrutement ;
- veiller à ce que le système de motivation soit lié à la notation et au rendement ;
- assurer une stricte application de la réglementation en vigueur en matière de gestion des congés.

## **5. Gestion de la commande publique**

### ➤ **Retard dans le paiement des fournisseurs et situation inquiétante des restes à payer**

Ce retard dans le paiement des fournisseurs se traduit, également, par une évolution continue des restes à payer de la SAR qui sont passés de 31,22MDH en 2007 à 1,59MMDH au 31/12/2013. Sachant que des restes à payer remontent aux années 2007 et 2008. De plus, ces restes à payer à fin 2013 dépassent le montant cumulé des disponibilités et des recettes potentielles de la SAR qui sont

de l'ordre de 1,17MMDH (trésorerie 44,22MDH, Restes à recouvrer 444,01MDH et Subventions à recevoir 679,51MDH).

#### ➤ **Fractionnement de la commande publique**

La SAR a conclu, en date du 13/06/2012, le marché n°03/DRH-MG/2012, pour un montant de 415.605,00DH, relatif à l'acquisition de mobilier de bureau. En date du 04/10/2012, elle a passé le bon de commande n°81/12, d'un montant de 65.040,00DH pour l'achat de mobilier de bureau. Cette commande aurait dû être intégrée dans le marché n°03/DRH-MG/2012 susmentionné puisqu'il s'agit de prestations de même nature.

La SAR a acheté du matériel informatique, auprès d'un même fournisseur, pour un montant de 578.460,00DH. Cette acquisition a été réalisée moyennant deux bons de commande successifs (F070038 du 10/12/2007 d'un montant de 280.380,00DH et LC5281 du 17/12/2007 pour un montant 298.080,00DH). Le montant cumulé de ces deux bons de commande dépasse le seuil de 350.000,00DH fixé, par le règlement des marchés de la SAR comme plafond autorisé pour les achats des fournitures et services par voie de bon de commande.

#### ➤ **Non-respect du principe de la concurrence pour certaines commandes**

La SAR procède à la passation de certaines commandes sans faire appel à la concurrence. En effet, les dossiers relatifs à ces commandes ne comportent pas les lettres de consultation, les devis contradictoires, les tableaux comparatifs des prix et les procès-verbaux des commissions de sélection. Le recours à cette pratique a été justifié par des responsables de la SAR soit, par l'existence d'un seul fournisseur pour certains articles, sans toutefois, présenter un certificat d'exclusivité, soit par la qualité des prestations proposées, le caractère spécial d'un événement, ou encore la relation déjà entretenue avec le prestataire.

#### ➤ **Non-préservation des intérêts de la SAR**

Dans le cadre de la procédure de l'expropriation de la propriété dite Sehb El Kaid à Salé, un décret portant le numéro 2.03.244 et des ordonnances judiciaires ont été pris respectivement le 15/05/2003 et le 21/04/2004. A cet effet, un montant de 9.443.000,00DH, représentant le prix des terrains expropriés, a été payé aux propriétaires sur la base des décisions n°6725, n°6721 et n°3675 (décisions du Directeur général de l'ERAC-NO) en date du 13/06/2004. Cependant, la SAR a renoncé à l'expropriation mais sans engager aucune procédure pour la récupération des sommes payées. En date du 14 mai 2014, les terrains en question sont encore inscrits au nom de leurs propriétaires.

Par ailleurs, la SAR a engagé la procédure d'expropriation pour utilité publique du terrain n°18 d'une superficie de 21.687,00m<sup>2</sup> sis Ain Maloul Aviation à Tétouan. Le prix d'acquisition a été fixé à 500,00DH/m<sup>2</sup> par l'arrêté de la Cour d'appel en date du 10/01/2007, soit un montant total de 5.638.700,00DH. Ce montant n'a pas été consigné par la SAR dans les délais fixés par l'article 31 de la loi n°7-81, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire, ce qui a entraîné le paiement d'un montant supplémentaire de 215.131,73DH.

**La Cour des comptes rappelle la société Al Omrane Rabat de prendre les mesures nécessaires pour le recouvrement des sommes indument payées dans le cadre de l'acquisition du support foncier du projet Sehb El Kaïd.**

#### ➤ **Non-fiabilité des études préalables au lancement des marchés de travaux et CPS mal conçus**

Les études précédant l'élaboration des CPS ne sont pas correctement effectuées. De ce fait, les CPS qui en résultent ne sont pas établis avec la précision requise. Ce qui se traduit par des augmentations importantes (entre 100% et 3 000%) dans les quantités effectivement réalisés de certains articles par rapport aux quantités prévues dans les bordereaux des prix et les détails estimatifs.

➤ **Engagement des marchés avant de satisfaire les conditions nécessaires pour leur exécution**

La SAR procède au lancement des marchés ne réunissant pas les conditions nécessaires pour leur exécution en vue d'améliorer les indicateurs de réalisation de son plan d'action (nombre d'opérations mises en chantier). Ces marchés accusent des retards significatifs qui peuvent atteindre jusqu'à cinq fois le délai prévu.

Dans la majorité des cas, ces retards sont causés par des problèmes non identifiés par la SAR et réglés avant la passation de ces marchés, malgré leur caractère prévisible notamment l'assainissement de la situation du foncier, l'obtention des autorisations de lotir et/ou de construire, le règlement de la situation des hors site, l'obtention et l'approbation des plans d'exécution, les problèmes d'arrêtés d'alignement.

Cette pratique a pour conséquence des arrêts répétitifs, des retards dans l'exécution, voire des résiliations et par la même la non-réalisation des projets programmés. De plus, la résiliation de certains marchés engendre des indemnités d'ajournement (8.934.417,11DH déjà payées et 7.827.996,00DH en contentieux concernant uniquement l'échantillon des marchés contrôlés).

De plus, les retards dans l'exécution des marchés entraînent des charges supplémentaires en termes de révisions de prix (13.568.421,17DH pour l'échantillon des marchés contrôlés).

➤ **Résiliation non motivée des marchés et octroi injustifié d'indemnités d'ajournement**

Le marché n°99/KH/2009 ayant pour objet la restructuration des quartiers Zaouïa, Pizzana-collège, Kachla 1 et 2, Al Fath à la commune de Zhiliga pour un montant de 10.073.335,20DH a été résilié en date du 14 avril 2011 (décision n°739 du Directeur général). Cette décision ne précise pas le motif de cette résiliation. De plus une indemnité de 580.000,00DH a été servie à la société attributaire de ce marché en plus, de la décision de lui restituer la retenue de garantie et d'accorder la main levée sur la caution définitive.

**La Cour des comptes recommande à la société Al Omrane Rabat de:**

- **respecter des délais de paiement de ses fournisseurs pour éviter le risque de paiement des intérêts moratoires et d'assainir la situation de ses restes à payer ;**
- **veiller à l'élaboration d'études fiables et de CPS précis et d'éviter le lancement des marchés avant de satisfaire les conditions nécessaires à leur exécution.**

## **6. Gestion des régies**

Il a été relevé que les cinq régies de dépenses créées au niveau du siège et des agences ne sont pas dotées de comptes bancaires, prévus par l'instruction sur les régies de dépenses et de recettes, destinés à la domiciliation des fonds mis à la disposition des régisseurs. Sachant que les fonds sont remis aux régisseurs sous forme de chèques barrés et non endossables, ils ne peuvent donc les encaisser directement, à l'exception des chèques de la trésorerie générale. De ce fait, ces régisseurs sont amenés à faire transiter ces fonds via leurs comptes personnels, ce qui constitue une atteinte aux principes de maniement des fonds publics.

En outre, aucune régie de recettes n'est instituée ni au niveau du siège ni au niveau des agences et les régisseurs de dépenses procèdent à l'encaissement de certaines recettes, notamment les frais des dossiers clients, sans qu'ils ne soient habilités à le faire sachant que les régisseurs de dépenses ne peuvent être, au même titre, régisseurs de recettes.

**La Cour des comptes rappelle la société Al Omrane Rabat d'éviter le recours à l'utilisation des comptes bancaires personnels des régisseurs.**

## II. Réponse de la Directrice Générale de la Société Al Omrane Rabat

### (Texte réduit)

#### 1. Moyens fonciers

Par rapport au constat établi en relation avec les superficies réservées à chaque type de produit, notamment celles exploitées au niveau des agences de Kenitra, Salé et Khémisset, il y a lieu de constater que les données y afférentes ont été renseignées dans le cadre du canevas travaillé lors de l'ouverture de la mission et sont disponibles au niveau du système d'information (...). Le recours au foncier public mobilisé par l'Etat permet de réaliser les objectifs sociaux des projets destinés aux couches les plus défavorisées et celles habitant les bidonvilles. Les capacités contributives de ces ménages étant limitées, tous les moyens publics sont mis en œuvre pour leur permettre d'accéder à un logement décent. Toutefois, et face à l'épuisement du foncier déjà mobilisé, le HAO a mis en place une stratégie foncière lui permettant de mettre à la disposition de ses filiales les terrains nécessaires à la réalisation des programmes arrêtés et validés par les instances délibérantes (...). Le HAO conscient de l'importance de la constitution de la Reserve foncière pour maintenir le rythme de production a insisté dans ses orientations sur le développement de la prospection foncière. Ainsi, il a mobilisé une enveloppe de 250MDH pour soutenir le programme d'acquisition foncière de statut privé et participe dans la mobilisation d'une quatrième tranche du foncier public. De même et conformément à ces orientations la SAR a établi un plan de développement de la prospection foncière qui va couvrir les 2 régions d'intervention en collaboration avec les partenaires locaux. Actuellement des études de faisabilité sont en cours pour plusieurs terrains (...).

#### 2. Réalisations des objectifs de la SAR

La SAR considère que le nombre d'opérations mises en chantier ou achevées se doit d'être corrélé avec la consistance des programmes et projets. Toutefois la régression signalée touche particulièrement la production nouvelle. A cet effet et considérant la volonté des pouvoirs publics et les politiques sectorielles établies pour les régions d'intervention de la SAR, le mode de production a connu une légère réorientation vers la Mise à niveau urbaine, la restructuration et la réalisation d'opérations intégrées « Cas de sidi Taïbi, Mkhalf », et ce, en considération des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée signées à cet effet. Cependant, et au vu de la capacité de production et d'investissement, la SAR parvient à assurer des programmes d'actions établissant également un portefeuille de projets de différentes natures (...).

##### ➤ Retard dans l'exécution des conventions «Villes Sans Bidonvilles»

(...) Les retards dans l'exécution du programme dans certaines villes où opère la SAR sont dus à la difficulté de mobiliser du foncier initialement identifié pour certaines opérations (cas de Rabat, Témara), ou au non déplacement des ménages concernés sur des unités réalisées (cas de Kenitra et de Salé). Par ailleurs et dans certains cas, l'exécution de ces missions est sans doute difficile en raison de la complexité d'intervention sur des sites occupés, avec parfois des supports fonciers non apurés, retardant ainsi le parfait achèvement de l'intégralité des travaux. En outre, l'obligation de déplacer les ménages sur des sites d'accueil en cours d'équipement, retardent leur réception par les services techniques, en raison des dégradations opérées et la difficulté de justifier la mobilisation de crédits supplémentaires pour réparation des actes de vandalisme perpétrés à l'encontre des installations.

L'exemple cité en rapport avec la convention de Ain Atig « signée en 2006 pour le recasement 569 ménages sur un terrain ayant fait l'objet d'expropriation par la commune », trouve son fondement dans la difficulté de la commune de s'acquitter de la totalité des montants des jugements définitifs, chose ayant impactée et empêchée la mise à disposition du foncier et en conséquence la réalisation de l'opération (...)

### ➤ **Faible taux de réalisation des engagements de la SAR en matière de logements sociaux**

La réalisation du programme de logements FVIT confié à Al Omrane, nécessite des conditions pour sa réussite :

- L'adhésion des populations cibles : Force est de constater que la population bidonvilloise préfère le lot de terrain au logement ;
- La solvabilité des ménages : les populations cibles de ce programme se trouvent très souvent dans l'incapacité de financer l'acquisition de ces logements en raison de leurs faibles revenus ; Les banques, même à travers le FOGARIM, n'ont pu accompagner de la manière souhaitée ce programme.

Dans un souci de maîtrise des risques de non commercialisation (augmentation des stocks), la société a ralenti le rythme de production (...).

### ➤ **Engagement de projet de restructuration sans atteinte de l'objectif et de l'impact social souhaités**

Pour les opérations de restructuration des quartiers insalubres et de réhabilitation des tissus anciens, il y a lieu de rappeler qu'Al Omrane les réalise pour le compte de l'Etat dans le cadre de conventions MOD. Ainsi, les programmes et la nature de l'intervention de chaque intervenant sont arrêtés par les instances compétentes. Toutefois, une amélioration dans l'approche d'intervention dans ce type de quartier est à adopter par les partenaires concernés (MHPV et MI). D'ailleurs la SAR a été chargée de réaliser en MOD avec les communes de Kenitra et sidi Taibi la restructuration respectivement des quartiers de M'Khalife et de sidi Taibi sur la base d'une approche intégrée reposant sur un document d'urbanisme et sur un partenariat élargi touchant tous les partenaires concernés assurant l'équipement total et l'intégration effective de ces quartiers de même que sur un financement propre basé sur les résultats attendus à être dégagés.

### ➤ **Partenariat public-privé : Objectifs non atteints et faibles réalisations**

Concernant le Partenariat Public/Privé, il y a lieu de préciser que les conventions passées avant 2012 ne sécurisaient en aucun cas les intérêts de l'Administration. Ainsi du foncier équipé était mis à la disposition des promoteurs privés à un faible coût et selon des modalités très discutables. Les échéanciers de réalisation y sont donnés de manière sommaire et ne permettent pas un suivi rigoureux. Face à cette situation le HAO a changé sa politique de partenariat assurant une relation plus équilibrée entre les parties et sécurisant d'avantage les deniers publics (...). S'agissant des objectifs de la SAR, il est à signaler que les raisons du retard enregistré dans les engagements conventionnés des partenaires sont multiples notamment :

- Difficultés de commercialisation des premières tranches ; en conséquence, les autres tranches sont différées ;
- Insolvabilité des populations cibles du produit à 140 000,00 DH ; d'où difficultés de recouvrement et de financement des autres tranches ;
- Lenteur des procédures administratives de création des titres fonciers et d'autorisation de construire ;
- Préjudices subies par certain promoteur dû au retard de remise de listes des bénéficiaires ;
- Retard dans l'approbation de la Convention de défiscalisation.

### ➤ **Cession de terrains non viabilisés**

La cession des deux parcelles de terrain situées à Harhoura s'inscrit dans le cadre de la stratégie prônée par le Ministère de l'Habitat encourageant l'octroi des terrains aux associations et coopératives ainsi que l'accession à la propriété et l'amélioration des conditions d'habitation des

fonctionnaires du Ministère de l'Habitat et employés des organismes sous sa tutelle avec des conditions préférentielles (...).

### **3. Commercialisation, recouvrement et gestion du stock**

#### **➤ Non-respect du principe de transparence préconisé par la charte commerciale**

En relation avec l'attribution des villas Les camélias, il est à préciser que dans le cadre de l'encouragement de l'accession à la propriété en faveur des fonctionnaires des ministères et employés de différents organismes publics opérant à Rabat, Une lettre de M. le Ministre de l'Habitat (Réf : n°688 du 19/07/2006) a été adressée à tous les Ministères et départements concernés les informant de la mise à leur disposition d'un quota dépendant de ce programme de villas. Conformément aux dispositions de la charte commerciale qui exige que chaque action doit être enregistrée et validée dans le manuel de commercialisation, la SAR, dans une approche d'orientation spécifique dictée, d'une part, par les orientations du gouvernement et, d'autre part, des conventions établies avec des organismes employeurs, procède à la réservation d'un quota de produits intéressant, entre autre, les fondations, les MRE, l'Instance de l'Équité et Réconciliation, coopératives... En outre, des produits sont spécifiés sur le manuel comme étant réservés à la SAR, et ce, afin de servir de supports fonciers à des opérations de construction montées en propre ou éventuellement à réaliser dans le cadre de partenariat public privé. Par ailleurs, et dans le cadre de l'encouragement de l'accession à la propriété pour le personnel d'Al Omrane et celui du Ministère de l'Habitat et de ses démembrements, conformément aux circulaires fixant les modalités d'attribution, des réservations sont opérées sur certains projets en fonction de leur rythme de commercialisation et de la structure de leur prix de revient.

#### **➤ Manque de prudence en matière de conclusion des compromis et contrats de vente dans le cadre de l'opération Oulad Zaïre TR3**

Une attention particulière d'harmonisation des documents de vente et pièces contractuelles a été réalisée et intégrée au niveau du système d'information. L'édition est devenue obligatoire de ces documents à partir du système d'information.

#### **➤ Violation des clauses de la charte relatives à la commercialisation des produits économiques**

Les lots dépendant de l'opération Jnane 2, après avoir assuré les préalables nécessaires de traitement dans le cadre des commissions d'attribution sur dossier, ont été versés dans un processus de commercialisation à guichet ouvert et particulièrement à l'occasion d'un événement de promotion de différentes natures de produits «Saïf Al Omrane» (...).

#### **➤ Non-respect du prix de cession des produits de l'opération Al Yacout à Salé**

La remarque traitant le magasin n°GA3402, est à reconsidérer, vu que le commerce en question a été vendu à un prix de 95 700,00 DH pour une superficie de 15.95 m<sup>2</sup> soit à 6000DH/m<sup>2</sup> qui correspond au prix fixé par la Société. La surface de 34.95 m<sup>2</sup> a été saisie par erreur sur la base de données. Le magasin n°MG1504 a été vendu sur offre de prix à raison de 17 500 DH/m<sup>2</sup> pour une superficie de 22.13 m<sup>2</sup>, soit au prix global de 387 275,00 DH, seulement par omission le prix n'a pas été actualisé au niveau de la BDD, conformément à l'offre du postulant, aussi la surface du magasin a été réajustée suite au PV de bornage établissant la superficie à 19 m<sup>2</sup> au lieu de 22.13 m<sup>2</sup>.

#### **➤ Livraison de produits non payés en totalité**

(...) «S'agissant du projet Zafati (...) La situation commerciale du projet se présente comme suit :

- 22 magasins sont payés et livrés, le magasin 28 est payé en totalité, il s'agit d'une erreur de saisie au niveau de la base de données
- 3 sont partiellement vendus dont seulement un est occupé par MBJ, suite engagement notaire. Ce dernier exige le T.F pour le versement de 42 000.00 DH ayant fait l'objet de crédit bancaire.

- 6 magasins sont attribués et non payés en raison d'apposition entre les prétendants ayant droit
- 5 magasins ne sont pas encore affectés.

La situation des autres unités mentionnées comme livrées sans paiement se présente comme suit :

Opérations	justificatifs
Al Wafae 4-2	-il s'agit de lots attribués aux Ayants droits dans le cadre de l'échange foncier -les lots HR ont été auparavant avant fusion, livrés avant paiement pour des considérations sociopolitiques, cette pratique n'est plus appliquée
Jnane 2	- il s'agit de lots attribués aux Ayants droits dans le cadre de l'échange foncier -la date de livraison concerne un dossier déjà annulé (erreur informatique) -Suite à une erreur de saisie une "date de livraison" a été renseignée au lieu de la "date d'affectation"
Al Wafae 4-1	-La livraison a eu lieu avant bornage, -Une réduction de 20% accordée aux occupants des dépôts de Saknia qui n'est pas prise en charge au niveau du S.I -il s'agit de lots attribués aux Ayants droits dans le cadre de l'échange foncier -les lots HR ont été auparavant avant fusion, livrés avant paiement pour des considérations sociopolitiques, cette pratique n'est plus appliquée
Riad TR1	Lotissement non encore réceptionné, erreur de saisie sur la Base de données
Le Vallon TR1	Il s'agit de lots attribués aux Ayants droits dans le cadre de l'échange foncier
Le Vallon TR3	Il s'agit de lots attribués aux Ayants droits dans le cadre de l'échange foncier
Al Kheir 1 TR1	-Ecole livré suite à l'inventaire Physique vu que l'équipement est déjà construit par le ministère de l'éducation nationale -HC4, il s'agit de lots affectés aux noms de la Société Al Omrane Rabat pour un éventuel projet de construction
Al Amal TR2	Il s'agit de lots attribués aux Ayants droits dans le cadre de l'échange foncier
Al Assam	Ilot attribué dans le cadre d'une convention de partenariat avec condition particulière, paiement par échancier sous forme d'effets.
Sidi Laarbi TR3	Lots de recasements : les livraisons ont été faites sur engagement du notaire dont les dossiers crédit (FOGARIM) sont en cours de déblocage

#### ➤ Efforts de recouvrement insuffisants

Le recouvrement des créances sur produits vendus constitue un des leviers d'importance stratégique au sein de l'entreprise, son fonctionnement est certes difficile en considération de plusieurs facteurs dont notamment l'absence sinon l'inexistence sur les dossiers clients d'adresse ou de coordonnées en plus de la mouvance du stock au marché de l'immobilier par l'effet de désistement en cas de recouvrement forcé. Néanmoins, des efforts louables ont été fournis ce qui a permis de réaliser un niveau de recouvrement égal au volume des recettes dégagées sur les premières ventes. Cette fonction a été renforcée davantage par des personnes ressources et se trouve aujourd'hui érigée en agence régionale hébergée au niveau du siège (...).

#### ➤ Stock immobilisant des fonds sur de longues durées

La majorité du stock fini est constitué d'unités destinées à des catégories spécifiques et son écoulement est tributaires de réception de listes d'attributaires par les commissions locales (lots de recasement, unités de relogement, lots d'équipement, lots destinés aux ayants droit et indemnisation...etc). L'analyse du mouvement du stock de la SAR démontre que malgré les contraintes d'ordre exogène d'écoulement liées aux produits susmentionnés (...); la SAR a vu son stock passé de 9091 unités d'une valeur commerciale de 2335MDH en 2009 pour atteindre en 2013, 6590 unités d'une valeur commerciale de 1683MDH (...). Cette évolution est le résultat d'une attention particulière de la part du HAO à la problématique du stock, depuis 2011 (...).

#### **4. Gestion des ressources humaines de la SAR**

##### **➤ Répartition déséquilibrée et pléthore des postes de responsabilité au niveau de la direction**

La SAR consciente de cette situation, une liste de sureffectif a été arrêtée, une répartition a été faite selon les besoins au niveau des agences et principalement celle de Kenitra représentant aux alentours de 70% de l'activité de la SAR. (...). En outre, l'entrée en vigueur du nouvel organigramme à partir de juin 2014 a défini et limité le nombre de responsables hiérarchiques (...).

##### **➤ Non-respect du principe de la concurrence et des critères de classement au recrutement**

Il y a lieu de signaler que la procédure de recrutement en vigueur en 2009, 2010, 2011 et 2012 n'exige pas un appel à candidature et la publication d'un avis de recrutement, ce n'est qu'à la fin de 2012 et suite aux circulaires de Monsieur le Chef du Gouvernement n°24/2012 du 22/10/2012 et du Ministre de l'Economie et des Finances n°2-4091 du 08/11/2012 que la procédure a été mise à jour tenant compte des nouvelles dispositions réglementaires (...). Pour la classification du personnel lors du recrutement, il y a lieu de voir cas par cas, certes, le statut du personnel dans son annexe II fixe les conditions de classification du personnel lors du recrutement mais toujours selon le statut du personnel des bonifications d'échelle peuvent être accordées sur la base d'expérience (...).

##### **➤ Non prise en compte des résultats de l'évaluation par le système de motivation**

Selon le statut du personnel, la répartition des primes de masse et de productivité s'inscrit dans un processus de rétribution du degré de participation de chaque membre du personnel à la création d'une dynamique favorable de productivité et de réalisation de résultats tangibles. Ce processus a été amélioré par des mécanismes d'évaluations (...). Ce dispositif est aujourd'hui obligatoire dans le traitement de cette rémunération.

##### **➤ Irrégularités dans l'octroi des indemnités compensatrices de congés payés**

Consciente des impératifs réglementaires en la matière, la SAR a procédé, suite à l'examen du dossier afférent aux congés à l'ouverture d'un registre spécial d'inscription des congés conformément au code du travail (...).

##### **➤ Absence de suivi régulier des congés pour des raisons de santé et octroi d'avantages indus**

(...) Pour M.R.K., il s'est présenté chez le médecin le dernier jour de congé de maladie à savoir le 17/01/2011, et le médecin a reconduit le congé pour 15 jours. Pour l'établissement des décisions de congé la société se base sur les dates de certificat après leurs vérifications. Pour le cas de M.B.R la prolongation de 3 mois du 01/07/2013 doit prendre fin le 30/09/2013, la décision n° 3391/DRH-MG du 23/07/2013 a comporté une erreur de saisi de la date d'expiration, et le certificat de prolongation le justifie du 01/10/2013 au 31/12/2013. Compte tenu de l'état psychique et social, ainsi que de son ancienneté au sein de la société, l'intéressé M.B.R s'est vu accordé une partie de la prime.

#### **5. Gestion de la commande publique**

##### **➤ Retards dans le paiement des fournisseurs et situation inquiétante des restes à payer**

##### **➤ Fractionnement de la commande publique**

Il est à préciser que les besoins en mobilier matériel de bureau établis au mois de mai de 2012 n'ont pas pris en considération les recrutements devant se faire pendant l'exercice. A cet effet, il a été rendu nécessaire de satisfaire une partie des besoins non programmés dans le cadre d'une consultation sur bon de commande sanctionnée par le BC n° 81/12 d'un montant de 65.040,00 DH. En rapport avec l'acquisition du matériel informatique, il est à signaler que suite à l'opération de transformation de l'ERAC en SA en juillet 2007, il a été décidé d'élaborer 2 budgets (

6 mois pour l'ERAC et 6 mois pour la SAR), comme le budget des six premiers mois n'avait pas été consommé, il a été convenu avec la Direction Générale de l'époque de remédier au manque des moyens en matériel informatique en engageant 2 bons de commandes distincts le premier sur le budget de six premiers mois et le deuxième sur le budget des six derniers mois.

➤ **Non-respect du principe de la concurrence pour certaines commandes**

A l'occasion de situations d'extrême urgence et /ou de réalisation d'évènements devant se tenir dans des lieux recevant du public où la tarification ne peut être sujette à une consultation (location de salles par exemple), la SAR procède, dans des cas très rares, à des achats directs auprès de fournisseurs agréés et recensés dans ses documents et formulaires du SMQ.

➤ **Non-préservation des intérêts de la SAR**

En rapport avec l'opération Sehb El Kaid à salé et en vue de préserver les droits de la société et récupérer les montants retirés par les expropriés, il a été procédé à l'élaboration d'ordonnances de saisie conservatoires sur les titres fonciers leurs appartenant, en plus de l'engagement d'actions auprès du tribunal de première instance de salé, pour la récupération desdits montants. (...). Concernant la parcelle n°18 sis à Ain Melloul, objet du projet Aviation à Tétouan et Compte tenu de la fragilité financière de l'ex ERAC NO, et suite à la non disponibilité de trésorerie nécessaire pour couvrir le montant déterminé par le jugement, il était difficile pour la Société d'effectuer le dépôt des montants dus dans les délais réglementaires.

➤ **Non-fiabilité des études préalables au lancement des marchés de travaux et CPS mal conçus**

Depuis 2011 une attention particulière a été portée aux prés-programmes et études de projets afin de prévenir les risques impactant les CPS et modalités pratiques d'exécution des prestations. En effet les circulaires et notes établies ainsi que l'exercice de contrôle effectué en amont ont permis de corriger les incohérences soulevées.

➤ **Engagement de marchés avant de satisfaire les conditions nécessaires pour leur exécution**

Des circonstances particulières ainsi que la nature de certains projets dont la pression exercée et le caractère social sont considérés à l'origine du lancement de certaines opérations. Il va sans dire que les exigences préalables accusent parfois des retards de formalisation avec les partenaires dû essentiellement à :

- la nature des terrains collectifs et les principes de leur appropriation par la SAR ;
- L'occupation des terrains et le blocage des travaux par des ayants droit ;
- les changements opérés sur les plans pendant les phases de réalisation pour subvenir à une demande locale ;
- -L'intégration de certaines prestations non prévus dans les CPS de départ par les concessionnaires ;
- -Le retard dans l'exécution des travaux confiés aux autres intervenants.

L'exemple saillant est celui du projet Al Mountazah à salé dont les retards et indemnités versées aux entreprises de travaux sont causées par les faits relatés ci-dessus.

➤ **Résiliation non motivée de marchés et octroi injustifié d'indemnité d'ajournement**

La résiliation du marché 99/KH/2009 est faite à l'amiable suite à un ajournement de plus d'une année des travaux, et ce, conformément à la réglementation en vigueur. Le paiement des indemnités a été motivé par, d'une part, par les pièces et documents retraçant la mobilisation du matériel sur chantier pendant les arrêts de travaux et, d'autre part, dans un souci de privilégier le règlement des différends à l'amiable et d'éviter d'éventuel contentieux dont les conséquences ne peuvent être

maitrisées.

#### **6. Gestion des régies**

(...) La société a pris acte de la recommandation faite dans ce sens et s'est conformée aux dispositions de l'instruction sur les régies de dépenses et de recettes».

### **III. Commentaire du Ministre de l'économie et des finances**

#### **(Texte intégral)**

Il est à souligner qu'aucune observation n'interpelle l'avis du Ministère de l'Economie et des Finances. Toutefois, les observations et recommandations de la Cour des comptes concernant la gestion de la Société Al Omrane Rabat, notamment le volet relatif à la gestion de la commande publique seront prises en compte par les services compétents du Ministère de l'Economie et des Finances lors de l'examen des projets de conventions liant l'Etat à cette société.

# Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine

Le Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine (FSHIU) est un compte d'affectation spéciale créé par la loi de finances de 2002. L'ordonnateur de ce compte est l'autorité gouvernementale chargée de l'habitat (Ministère).

La loi de finances de 2002, a prévu au crédit de ce compte les dotations du budget général, les produits de la taxe spéciale sur le ciment fixée à 50DH/tonne, les restitutions et les contributions de l'Etat versées par ce Fonds mais non utilisées ainsi que les dons et legs.

Depuis sa création, les ressources et les emplois du Fonds ont connu des modifications presque annuelles par les lois de finances. En particulier, la loi de finances de 2012 a élargi le champ d'intervention du Fonds aux opérations de la politique de la ville pour devenir le fonds de solidarité habitat et intégration urbaine (FSHIU). Cette loi de finances a réservé 65% du produit de la taxe sur le ciment au financement des actions et programmes de résorption des bidonvilles et au logement social. Elle a également porté le taux de la taxe sur le ciment à 150DH/tonne.

La loi de finances de 2013 a autorisé la contribution à l'équipement des terrains ouverts à l'urbanisation et a institué comme nouvelles ressources, la taxe sur le fer à béton et 30% de la taxe spéciale sur le sable.

Le FSHIU s'est engagé, durant la période 2002-2013, sur des subventions de 18,5MMDH au profit de projets qui totalisent un montant de plus de 47MMDH. Les ressources et les emplois du Fonds ont atteint respectivement 16.367,00 MDH et 14.388,00 MDH. Ces dépenses sont généralement exécutées par des conventions passées avec des opérateurs dont le Holding d'Aménagement Al Omrane (HAO) qui bénéficie de plus de 80% des montants engagés ou dépensés.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion du FSHIU et a relevé les observations et recommandations développées ci-dessous. Toutefois, il convient de signaler que certains aspects de la gestion de ce Fonds n'ont pas été contrôlés à cause de la non communication des documents et informations relatifs à un échantillon de 60 projets subventionnés à hauteur de 2,084 MMDH par le FSHIU.

### 1. Mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes

Le FSHIU a fait l'objet de plusieurs contrôles et évaluations dont notamment la mission de contrôle de la gestion de la Cour des comptes effectuée en 2007 au sujet de l'habitat social et dont plusieurs aspects ont concerné le Fonds. Toutefois, le Ministère n'a pas communiqué à la Cour les mesures qu'il a prises pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport bien qu'elles aient porté sur des aspects importants de la gestion du FSH comme :

- l'achèvement des projets dans les délais prévus ;
- la mise en place de procédures facilitant l'appréciation de la réalisation des objectifs en matière d'habitat social ;
- le suivi continu de la réalisation des projets et l'établissement des rapports relatifs à l'avancement des travaux ;
- l'instauration de mesures permettant de s'assurer de l'utilisation des subventions dans la limite des engagements consentis ;
- l'emploi des excédents constatés après l'achèvement des travaux.

Plusieurs des constats relevés tout au long du contrôle de la Cour attestent que ces recommandations ne sont pas encore mises en œuvre.

## **2. Missions, résultats et impacts**

Le FSH s'est engagé, durant la période sous revue, à contribuer au financement de 747 conventions à hauteur de 18,479MMD au profit de projets évalués à 47,6MMDH, soit un taux de contribution global de 38,8%.

Les subventions engagées profitent essentiellement aux programmes de quartiers d'habitat insalubre (QHNR), au programme villes sans bidonvilles (VSB) et au programme provinces du sud avec respectivement 39,4%, 31,5% et 11,6% des montants engagés. L'analyse des réalisations dans le cadre de ces programmes a permis de relever les constatations suivantes :

### **a. Financement des projets**

#### **➤ Dépendance des projets de l'octroi des subventions du Fonds**

Les subventions du Fonds ne peuvent être considérées comme des subventions d'équilibre dans la mesure où elles servent au financement intégral des projets conventionnés. En effet, l'analyse des données individuelles par projet révèle que la contribution moyenne du Fonds représente plus de 67% du coût d'un projet. En outre, le nombre de projets ayant bénéficié d'un financement total de la part du Fonds s'élève à 320 projets d'un coût global de 5,442MMDH, soit respectivement 44% des projets conventionnés et 30% des subventions engagées. Ce constat a pour causes, notamment la faible contribution financière des autres partenaires publics, en l'occurrence les collectivités publiques et le HAO, en tant que principal opérateur ainsi que les insuffisances dans les montages technico-financiers des opérations.

#### **➤ Risque d'insoutenabilité du rythme des engagements**

A fin 2013, le surengagement du FSHIU, c'est-à-dire les engagements non couverts par des crédits disponibles, a atteint plus de 5,2MMDH. Ce montant est appelé à s'accroître dans les années à venir avec les engagements croissants du Fonds dans la participation au financement des projets résultants de la nouvelle orientation du Ministère en matière de politique de la ville.

Le surengagement constaté est dû au rythme d'évolution des engagements du Fonds qui est plus important que celui de la vente du ciment en volume qui représente sa principale ressource. En effet, si l'engagement moyen du Fonds au cours de la période 2002-2013 est estimé à 1,54MMDH par an, la moyenne des ventes en flux monétaires de ciment n'est que de 1,26 MDH. En outre, ces deux variables ont connu un rythme de croissance différencié, soit une croissance moyenne annuelle de 44% pour les engagements et 19% pour les ventes en flux monétaires de ciment (5% si l'on considère les ventes du ciment en volume).

Ce surengagement pourrait être accentué si le ralentissement du secteur du BTP, enregistré en 2012 et 2013 où la vente en volume du ciment a baissé respectivement de 2% et 6%, perdure dans les années à venir.

Par ailleurs, plusieurs facteurs et contraintes limitent l'action des gestionnaires du Fonds pour remédier au problème de surengagement. Il s'agit principalement de la difficulté d'envisager une nouvelle augmentation de la taxe sur le ciment comme cela a été le cas en 2004 lorsqu'elle a été augmentée de 50DH/tonne à 100DH/tonne ou en 2012 lorsqu'elle est passée à 150DH/tonne, vu l'effet négatif d'une augmentation éventuelle sur les coûts de production du logement.

#### **➤ Retards importants dans le déblocage des subventions**

A fin 2013, 71% des subventions engagées au cours de la période sous revue ont été débloquées. La balance âgée des subventions engagées et non encore débloquées a montré que des engagements datant de 2002 à 2008 qui totalisent plus de 1MMDH, ne sont pas encore honorés et. A titre d'exemple, environ 18% des engagements de 2004 ne sont pas encore honorés. Ce retard est sans lien avec la durée moyenne prévue dans les conventions qui est de trois années.

Les causes de ces retards résident, notamment, dans la conclusion des conventions sans études préalables et dans les modalités de déblocage des subventions inadaptées qui exigent de l'opérateur de faire exécuter la prestation et de payer sur ses propres fonds avant de se faire rembourser.

Ces retards ont des conséquences négatives, notamment sur :

- les bénéficiaires qui continuent à vivre dans des conditions d'habitat insalubre ;

- les coûts des projets qui subissent des augmentations importantes à cause de trois facteurs essentiels. Le premier est lié à la révision à la hausse du nombre de bénéficiaires en corrélation avec les changements démographiques des ménages initialement recensés. Le deuxième facteur a trait à la révision de la consistance des travaux et la nature de la solution préconisée suite au changement des paramètres d'urbanisme et d'aménagement du site d'accueil du projet initial. Le dernier facteur concerne l'augmentation des charges financières du projet vu que l'opérateur, le HAO notamment, impute ces charges sur les projets concernés chaque fois que le remboursement tarde ;
- les entreprises de travaux qui sont également lésées par ces retards vu leur ressources mobilisées dans les projets en arrêt ;
- les opérateurs, notamment en ce qui concerne leur trésorerie. C'est le cas du HAO qui avance avoir plus de 1MMDH d'impayés dus par le FSHIU dont il n'a pu justifier à la Cour que 186,984MDH. Le HAO souhaite, par ailleurs, que les modalités de paiement soient plutôt basées sur un système de tranches d'avances et non pas sur le remboursement des paiements effectués comme c'est le cas actuellement.

### b. Résultats et impacts

Les résultats enregistrés par le Fonds sont appréhendés du point de vue répartition géographique, nombre de bénéficiaires, nature des programmes subventionnés et glissement dans les populations bénéficiaires des programmes subventionnés.

Les engagements et les dépenses du FSHIU entre 2002 et 2013 ont profité à environ 1,247 million de bénéficiaires. Pour apprécier la cohérence des actions du Fonds et sa contribution à sa mission principale de lutte contre l'habitat insalubre, il a été procédé au recouplement de ses résultats avec deux indicateurs régionaux ayant un lien significatif avec la question d'insalubrité et des caractéristiques de la population cible du Fonds. Il s'agit des indicateurs du taux de pauvreté et du taux d'inégalité. Le tableau suivant reproduit les résultats de ces recouplements.

#### Recouplement des résultats du FSHIU avec les indices de pauvreté et d'inégalité

Régions	Taux de pauvreté (*)	Indice d'inégalité (**)	Part des bénéficiaires (***)	Part dans les dépenses (***)
Chaouia-Ourdigha	7,6	0,31	3%	2%
Doukala-Abda	14,3	0,40	3%	2%
Fès-Boulemane	9,5	0,40	8%	6%
Gharb-Chrarda-Beni Hssen	16,0	0,38	4%	4%
Grand-Casablanca	3,2	0,37	7%	14%
Marrakech-Tensift-Al Haouz	11,2	0,42	14%	11%
Meknes-Tafilalet	12,2	0,39	10%	7%
Oriental	10,1	0,38	13%	14%
Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	5,1	0,46	5%	8%
Souss-Massa-Daraa	12,7	0,40	9%	7%
Tadla-Azilal	9,3	0,34	4%	2%
Tanger-Tétouan	7,8	0,47	12%	7%
Taza-Al Hoceima-Taounate	10,7	0,33	4%	4%
Oued Ed-dahab-Lagouira	2,6	0,35	4%	12%
Laayoune-Boujdour-Sakia El Hamra	2,2			
Guelmim-Es-smara	9,7			
<b>Total</b>			<b>100%</b>	<b>100%</b>

(\*) Source : Haut-commissariat au plan, Carte de la pauvreté 2007

(\*\*) Source : Haut-commissariat au plan, Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 2006/07

(\*\*\*) Source : Données du Ministère, calculs des conseillers de la Cour

### ➤ Des disparités interrégionales importantes dans l'octroi des subventions

L'analyse de ces données révèle plusieurs incohérences dans les interventions du FSHIU au vu des données régionales en termes de pauvreté et d'inégalité. Ainsi des régions comme Chaouia-Ourdigha, Doukala-Abda ou Tadla Azila ont bénéficié de moins de soutien du FSHIU que d'autres régions ayant des niveaux d'inégalité ou de pauvreté inférieurs ou similaires comme l'Oriental, Meknès-Tafilalet ou Marrakech-Tensift-Al Haouz. Aussi, une région comme Casablanca qui abrite plus de 40% des bidonvilles au niveau national, a-t-elle profité du même niveau de subventions du Fonds que d'autres régions qui ne connaissent pas ce problème avec la même acuité comme l'Oriental.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que le nombre de bénéficiaires n'est pas nécessairement corrélé aux efforts financiers. En effet, certaines régions ont connu un nombre de bénéficiaires égal ou moins important que d'autres bien qu'elles aient reçu plus de fonds du FSHIU. C'est le cas, notamment, de la région du Grand Casablanca par rapport à la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz ou de la région de Tanger-Tétouan par rapport à la région Sous de Massa Deraa. Cela peut s'expliquer par la nature des projets dominants engagés dans une région. Les projets de restructuration des quartiers d'habitat insalubre, de par leur nature, sont caractérisés par un nombre important de bénéficiaires par rapport à ceux de recasement ou de relogement qui sont, de surcroît, plus coûteux. Or, les régions de Marrakech-Tensift-Al Haouz et de Tanger Tétouan ont bénéficié de plusieurs projets de cette première catégorie.

### ➤ Eloignement du FSHIU de sa mission principale dans certaines régions

Il est à rappeler que la mission du Fonds reste la contribution au financement des opérations afférentes aux projets d'habitat social et aux actions et programmes de résorption de l'habitat insalubre. Toutefois, il a été constaté que 45% seulement des subventions débloquées ont été consacrées à cette mission (Programme VSB, logement militaire, Fonds de garantie, programme des provinces du sud). Le reste des subventions a essentiellement profité à d'autres catégories de projets (mise à niveau urbaine principalement).

Ce constat est encore plus accentué au niveau de certaines régions où les subventions du Fonds ont financé presque exclusivement les quartiers d'habitat non réglementaires et la mise à niveau urbaine comme c'est le cas notamment de la région de l'Oriental (80% des dépenses), de la région Tadla-Azilal (82%) et dans une moindre mesure les régions Chaouia-Ourdigha (62%) et Taza-El Hoceima-Taounate (60%).

Cet éloignement de la mission du Fonds est dû essentiellement au manque d'une stratégie d'intervention basée sur une identification locale des besoins, d'une pondération entre ses différents domaines d'intervention et d'indicateurs d'évaluation de l'éligibilité et de priorisation des projets. A cet égard, les cas suivants peuvent être cités à titre illustratif :

- Réalisation d'un théâtre municipal à Oujda en 2011 moyennant une subvention de 10MDH ;
- Réalisation d'espaces verts et d'équipements sportifs à Oujda en 2009 avec une subvention de 117MDH ;
- Création d'un musée à Oujda en 2009 avec une subvention de 4,5MDH ;
- Aménagement de la place Sidi Abdelouahab à Oujda en 2011 avec une subvention de 50MDH ;
- Aménagement des entrées de la ville d'Oujda 2009 avec une subvention de 65MDH ;
- Réalisation de voiries et ravalements de façades dans des quartiers à la ville de Tanger en 2009 avec une subvention de 350MDH ;
- Aménagement des entrées de la ville et des boulevards principaux, création d'espaces de loisirs et de sports à la ville de Fès en 2009 avec une subvention de 250MDH.

De ce fait, la gestion de ce Fonds reste non conforme aux dispositions de la loi de finances pour l'année 2012 (article 28) qui a prescrit que 65 % du produit de la taxe spéciale sur le ciment soit réservé aux actions et programmes de résorption des bidonvilles et de l'habitat social.

### ➤ **Glissement dans les programmes sociaux**

Le ministère adopte comme définition au concept de glissement le transfert, par cession, par une partie des bénéficiaires de leur droit de propriété à des personnes autres que celles visées par les opérations de résorption.

Bien que sa politique en matière de lutte contre l'habitat insalubre, dont notamment les actions du Fonds, remonte à 2000, le Ministère ne dispose pas de données sur le problème de glissement dans les programmes sociaux. A cet effet, une étude portant sur «l'évaluation de la dynamique économique et sociale et du phénomène de glissement dans les opérations de résorption des bidonvilles» a été initiée par le Ministère en 2008. Cette étude, qui n'est pas encore entièrement réceptionnée, a dressé plusieurs constats révélateurs sur cette problématique dont :

- Le taux de glissement concernant le programme de recasement au niveau national est de l'ordre de 22,1% avec des taux de 23% dans les grandes villes et de 18,8% dans les petites et moyennes villes ;
- Le taux de glissement des programmes de relogement est de 6,2% au niveau national et de 7,7% au niveau des grandes villes.

Ainsi, malgré les différentes conditions et garde-fous établis par les pouvoirs publics au sujet du logement social et de sa population cible, plus 20% des ménages ciblés par les programmes de recasements ne bénéficient pas des lots qui leur sont octroyés. Au niveau des programmes de relogement, ce taux est de plus de 6,2% mais cela n'atténue pas sa gravité étant donné que le coût d'un logement est beaucoup plus élevé que celui d'un lot.

L'étude susmentionnée a fait ressortir également l'insatisfaction des bénéficiaires de ces programmes dont les principales raisons résident dans les éléments suivants :

- l'absence ou l'éloignement des équipements collectifs ;
- l'inadéquation des surfaces des lots ou des logements avec les besoins des ménages ;
- la mauvaise qualité de construction ;
- l'éloignement du lieu de travail.

### **c. Dotation des Fonds de garantie de crédits au logement**

De par la loi de finances 2004, la garantie des crédits bancaires destinés au logement social est devenue parmi les missions du FSHIU. Cette garantie est accordée pour le financement de l'acquisition du logement ou l'acquisition du terrain et/ou sa construction au profit des populations cibles à travers les Fonds FOGALOGÉ et FOGARIM (fusionnés depuis 2007 en un seul Fonds appelé DAMANE SAKANE). Ainsi, entre 2004 et 2013, le FSHIU a contribué avec 600MDH aux Fonds de garantie, soit 48% de leur dotation totale.

Ces Fonds ont servi, entre 2004 et 2013, à la garantie d'un total de crédits de 19.928,00 MDH qui ont bénéficié à environ 115.500 personnes dont 45% sont de femmes.

L'analyse des emplois de ces dotations a permis de relever la part négligeable des garanties accordées au financement des logements acquis dans le cadre du programme VSB soit moins de 50 prêts d'une valeur de 3,8MDH durant la période sous revue. Ce constat n'est pas sans conséquences négatives sur l'état d'avancement du programme VSB et sur la justification des contributions du FSHIU en tant que Fonds ayant pour principale mission initiale la lutte contre les bidonvilles.

La Cour des comptes recommande au Ministère de :

- recentrer les activités du FSHIU sur sa mission relative aux programmes de résorption des bidonvilles en se conformant aux dispositions de l'article 28 de la loi de finances de 2012 ;
- atténuer le surengagement accumulé du Fonds par la maîtrise des engagements futurs, la clôture des opérations achevées, la récupération des soldes excédentaires et l'affinement des montages technico-financiers ;
- asseoir l'octroi des subventions sur une stratégie claire et des critères objectifs qui tiennent compte notamment des besoins de chaque région ;
- remédier au problème de glissement des programmes de logement social ;
- prendre des mesures visant l'encouragement et l'amélioration de l'accès au financement par les bénéficiaires des logements du programme VSB.

### 3. Planification, mise en œuvre et partenariat

Les opérations du FSHIU sont censées être la traduction de plans et de programmes d'action élaborés par le Ministère. Leur mise en œuvre, notamment dans le cadre de partenariats, doit être régie par des règles et des procédures formalisées. Cependant, plusieurs insuffisances sont constatées à ces égards.

#### a. Planification et mise en œuvre

##### ➤ Absence de stratégies et de plans d'action

Selon ses gestionnaires, le FSHIU tire les fondamentaux de sa gestion des programmes gouvernementaux et des orientations générales des lois de finances. Depuis 2009, les inspections régionales de l'habitat élaborent des programmes d'action régionaux (PAR) traduits en contrats programmes régionaux (CPR) après signature des partenaires du Ministère en l'occurrence le HAO et ses filiales, les agences urbaines... Ces documents sont considérés comme une déclinaison des plans et des programmes d'action du Ministère dans le domaine d'habitat social et de lutte contre l'habitat insalubre.

Or, la gestion du FSHIU est marquée, à cet égard, par le fait que les PAR concernent toutes les activités du ministère et il n'existe pas de documents de planification spécifiques au FSHIU. De plus, les PAR ne sont, en réalité, qu'un ensemble de tâches des inspections régionales de l'habitat portant principalement sur le suivi des actions en cours de réalisation.

Dans tous les cas, aucun lien ne peut être établi entre les PAR et les financements du FSHIU en termes de planification et de prévisions des opérations à financer. En effet, les faits générateurs des financements n'émanent pas de la propre initiative du Ministère. Le déclenchement du processus de financement est plutôt le résultat de demandes formulées par différents départements dont l'acceptation ou le rejet n'est jamais motivé par la conformité et la cohérence avec un plan d'action. Or, le Ministère, en sa qualité d'ordonnateur du FSHIU et en sa qualité d'autorité gouvernementale chargée du secteur de l'habitat, est censé fonder ses interventions dans ce domaine sur ses propres plans d'actions et sa propre priorisation des programmes.

Il est à rappeler, que le manuel des procédures du FSHIU a prévu une procédure de programmation basée sur la consolidation des PAR en un programme d'action national. Les responsables du Fonds n'ont pas pu mettre en œuvre cette approche.

##### ➤ Des opérations qui échappent d'office à l'examen de l'éligibilité

Le caractère informel qui marque plusieurs aspects de la gestion du FSHIU a pour conséquence, entre autres, des financements qui échappent d'office à l'ensemble du processus de présentation de demandes et d'examen des éligibilités. Les opérations les plus représentatives en la matière sont celles se rapportant aux projets de mise à niveau réalisés dans les régions de l'Oriental, Tanger-Tétouan et Marrakech-Tensift-Al Haouz qui ont bénéficié de la plupart des financements affectés à ladite mise à niveau, sachant que celle-ci est en tête de la liste de l'ensemble des financements du Fonds.

### ➤ **Insuffisances dans le processus d'examen de l'éligibilité des projets**

Force est de constater que les deux tiers des projets rejetés lors du processus d'examen d'éligibilité portent sur des projets de mise à niveau alors que la plupart des projets financés appartiennent à cette catégorie. Cette situation paradoxale révèle la limite des effets de l'examen d'éligibilité légale dans la mesure où les 2/3 des rejets portent sur des projets de mise à niveau. En contrepartie, la plupart des projets financés appartiennent à la même catégorie de projets rejetés en l'occurrence les opérations de mise à niveau.

Autrement dit, le motif récurrent avancé pour argumenter les rejets à savoir le fait que «le financement du Fonds porte exclusivement sur les programmes s'inscrivant dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre et des opérations d'habitat social» n'est pas appliqué d'une manière systématique à tous les projets.

De surcroît, les services gestionnaires du FSHIU n'émettent que des «avis» en matière d'éligibilité des opérations. La décision finale revient au Ministre qui peut passer outre un avis d'inéligibilité comme c'était le cas pour les opérations relatives à la mise à niveau urbaine de Zhiliga, au relogement de 60 ménages à Oujda, aux plans de développement urbains de Tanger (2009-2013) et de Tétouan (2008-2013), et aux projets inscrits au titre du programme régional de résorption des bidonvilles du Grand Casablanca. Ce pouvoir discrétionnaire relativise l'intérêt de l'ensemble de la procédure d'examen d'éligibilité.

### ➤ **Montages technico-financiers conçus par les demandeurs**

Les montages technico-financiers soumis à l'examen d'éligibilité ne sont pas des produits des services gestionnaires du FSHIU. En effet, faute de posséder des données propres sur les projets objet des demandes subventions, ces services se trouvent obligés de réagir uniquement aux données présentées par les demandeurs, ce qui est de nature à limiter la portée de leurs appréciations.

### ➤ **Recours aux usages et pratiques pour l'instruction des demandes de financement**

Pour apprécier l'éligibilité technico-financière des opérations, les gestionnaires du FSHIU font recours à «des normes usuellement adoptées». Ce sont des pratiques, qui ne s'inspirent d'aucun dispositif juridique ou réglementaire, et qui sont un mélange de procédés issus d'une approche comparative des projets, de règles appliquées par les opérateurs, de ratios adoptés dans le domaine des travaux, etc.

Sachant que les données soumises à ces ratios émanent des demandeurs et qu'elles sont incontrôlables par les gestionnaires du Fonds, les appréciations sur ce plan ne peuvent être que relatives.

### ➤ **Non prise en compte d'importants paramètres**

Les paramètres adoptés par les opérateurs pour l'élaboration des montages financiers ne sont pas uniformes. Certains montages mettent en exergue l'ensemble des paramètres de la situation financière de l'opération tandis que d'autres n'évoquent pas certains paramètres importants qui, s'ils sont pris en compte, peuvent influencer sur les montants à accorder.

La TVA récupérable est représentative sur ce plan. En effet, les opérateurs jouent le rôle de collecteurs de la TVA dans le cadre de certains projets et l'écart entre la TVA collectée et la TVA payée est une recette non prise en compte dans les montages présentés aux gestionnaires du Fonds. Les responsables du HAO n'ont pas pu apporter les justifications pouvant expliquer cette situation. Il convient de mentionner que depuis la création du FSHIU, ce paramètre n'a été pris en considération que dans le cadre de trois opérations d'un coût de 1,74MMDH, ce qui a permis d'identifier un montant de TVA récupérable de 86,317MDH.

### ➤ **Recours fréquent aux subventions complémentaires et aux redéploiements**

Le FSHIU n'a pas l'obligation de supporter les charges engendrées par des changements dans les conditions de réalisation des opérations. Or, l'octroi de subventions complémentaires est une pratique courante; c'est le cas, à titre d'exemple, des opérations de VSB qui font l'objet de multiples

avenants non régis par un seuil de passation et basés souvent sur des conventions anciennes dont les dispositions sont pratiquement dépassées. Ces engagements complémentaires sont généralement accompagnés de redéploiements des excédents issus des réalisations partielles des opérations. Ces pratiques ont l'inconvénient d'instaurer une logique de droit acquis qui incite les opérateurs à compter sur le FSHIU pour les soutenir indépendamment de l'échec ou de la réussite de leur gestion des opérations.

➤ **Absence d'un système d'information pour l'évaluation et le suivi des projets**

Depuis la mise en place du Fonds, et en l'absence d'un système d'information, la gestion des données concernant les différents projets subventionnés par ce Fonds a été assurée via des correspondances, des emails ou par téléphone et leur traitement s'effectue sur un logiciel de bureautique (Excel). En 2008, un système d'information ayant pour objectif le suivi des opérations, a été acquis. Le délai fixé pour la réception de ce système était de huit mois, alors qu'il n'a été réceptionné définitivement qu'après 36 mois (fin de l'année 2011). Après un usage éphémère de quelques mois au niveau central, ce système est délaissé à cause de l'échec de sa mise en place au niveau des directions régionales.

Sur le même registre, il n'existe aucun système d'information permettant de communiquer l'information avec les opérateurs d'une manière fiable et en temps opportun. Ainsi, depuis la signature des conventions et jusqu'au déblocage des subventions qui ne se base que sur les informations contenues dans les extraits des comptes, aucune communication n'est établie entre le Ministère et l'opérateur chargé de l'exécution du projet, ce qui ne contribue pas à la consolidation du contrôle interne de la gestion des opérations du Fonds.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de l'habitat et de la politique de la ville de :**

- **fonder les interventions du FSHIU sur des objectifs et des plans d'action formalisés ;**
- **mettre en place un circuit formel pour la présentation de toutes les demandes de financement et soumettre la présentation et l'instruction à des règles et des procédures précises ;**
- **mettre en place un système d'information du Fonds intégré dans le système d'information du Ministère et communicant avec le système d'information du HAO en sa qualité de partenaire principal.**

**b. Clôture, audit et évaluation des projets**

Les conventions subventionnées par le Fonds prévoient l'ouverture d'un compte propre pour chaque opération. Une fois celle-ci achevée, elle doit être clôturée et son solde excédentaire reversé au FSH le cas échéant. En outre, et afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs prévus, l'exécution des conventions doit faire l'objet d'audit et d'évaluation avant leurs clôtures. L'appréciation de ces aspects a permis de relever les insuffisances suivantes :

• **Clôture des opérations de partenariat**

➤ **Non-respect des dispositions légales relatives aux restitutions**

Malgré le déblocage total des subventions prévues (plus de 300 opérations pour un montant cumulé de plus de 3,7MMDH), aucune opération financée par le FSHIU depuis sa création n'a fait l'objet de l'établissement formel d'un bilan de clôture faisant état des excédents ou des déficits définitifs de financement. Ce fait est le résultat de la non application des dispositions de l'article 24 de la loi de finance de l'année 2002, instituant le FSHIU, qui prévoit que les restitutions au titre des contributions de l'Etat versées par le Fonds et non utilisées constituent des recettes pour le Fonds. Une seule opération dite Annakhil 3, relative au traitement des constructions menaçant ruine à la ville d'Azrou, a fait l'objet d'un bilan ayant abouti à un solde positif de 5,9 MDH. Il est à rappeler que ledit solde a été découvert aléatoirement à l'occasion d'une demande de financement d'une deuxième tranche de l'opération en question et que la convention pour la restitution n'est pas encore mise en application à fin décembre 2013.

Sachant que les financements revêtent un caractère estimatif et que des excédents sont constatés à l'occasion de demandes d'engagements complémentaires, l'établissement des bilans pour toutes les opérations est de nature à déboucher sur des soldes excédentaires que seuls lesdits bilans permettent d'arrêter.

#### ➤ **Clôture provisoire entachée d'irrégularités**

La dernière tentative de clôture provisoire d'opérations date de 2008 où une convention entre le HAO et le Ministère pour la clôture de 117 opérations a été établie. Cette clôture s'est faite globalement avec compensation entre les soldes des opérations excédentaires et déficitaires. Cette compensation n'est pas conforme à la réglementation en vigueur de plusieurs points de vue.

En effet, la prise en charge des soldes déficitaires des opérations n'est pas prévue dans les conventions initiales de financement. Celles-ci considèrent que les subventions accordées aux programmes sont des plafonds et tout excédent doit être reversé au FSH ou reprogrammé dans le cadre de nouvelles conventions.

De même, la couverture des déficits par les excédents n'est pas conforme au principe budgétaire de la non compensation entre les recettes et les dépenses consacré par l'article 9 de la loi organique n°7-98 relative à la loi de finances.

En plus, cette compensation enfreint les règles de la comptabilité publique prévues par le décret royal n° 2.330.66 du 10 moharrem 1387 (21/04/1967) portant règlement général de comptabilité publique notamment son article 21 disposant qu'il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.

#### ➤ **Des subventions débloquées et non utilisées**

Plusieurs subventions débloquées n'ont pas été utilisées soit en partie soit en totalité. Selon les informations communiquées par le HAO, de telles subventions s'élèvent à 34,848MDH. Les raisons avancées par le HAO, pour expliquer cette situation, concernent la persistance de problèmes fonciers, l'attente de la communication de la liste des bénéficiaires par les autorités locales ou encore l'attente de transfert de solde à une autre opération.

Toutefois, il est à souligner que l'estimation de l'importance de ces subventions débloquées et non utilisées n'a pas pu être appréhendée d'une manière précise à cause de la non communication par le HAO des dossiers d'un échantillon d'opérations subventionnées par le Fonds.

#### • **Audit et évaluation des opérations**

Mis à part des marchés relatifs aux opérations en maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD), les programmes financés par le Fonds n'ont fait l'objet d'aucun audit ou de contrôle de la part du Ministère ou du HAO et l'activité de l'Inspection générale du Ministère relative à la gestion du Fonds reste particulièrement faible. Selon les responsables du Ministère, cette carence est due au manque de moyens humains et matériels.

Par ailleurs, bien que son règlement propre des marchés exige l'audit de ceux dépassant le seuil de 5MDH (article 19), le HAO ne procède pas à l'audit des projets du Fonds qui lui sont confiés, et ce quels que soient leurs montants (exception faite des marchés des projets en MOD). Les responsables du HAO expliquent ce constat par le fait que les conventions des programmes ne prévoient pas d'audit. En outre, le comité d'audit du HAO considère que les projets subventionnés par le Fonds, de par leur nature, ne comportent pas de risques pour le HAO qui pourraient justifier un audit.

**La Cour des comptes recommande au Ministère de l'Habitat et de la politique de la ville et au Holding d'aménagement Al Omrane de :**

- **procéder à l'établissement systématique des bilans de clôture de toutes les opérations achevées conformément à la comptabilité publique et aux conventions régissant ces opérations ;**
- **instaurer une procédure formalisée d'audit et de contrôle des projets financés par le Fonds.**

#### 4. Gestion des recettes et des dépenses du Fonds

L'examen de la gestion des recettes et des dépenses du Fonds a révélé les observations suivantes :

##### ➤ Des flux financiers croisés incompatibles avec la nature du Fonds

Malgré la nature du Fonds qui se fonde, en tant que compte d'affectation spécial, sur l'affectation d'une recette à une mission (dépense) bien déterminée, il a été constaté des flux financiers vers d'autres budgets qui ne concordent pas avec cette nature. A ce titre, il y a lieu de souligner les cas suivants :

- Des flux financiers croisés entre le budget général de l'Etat (BGE) et le Fonds. Or, la dotation du BGE, plus particulièrement le chapitre des charges communes (220MDH en 2009), à partir des fonds du FSHIU n'est pas justifiée car celui-ci n'a pas pour mission de financer des activités du BGE ;
- Des flux financiers croisés entre le budget du Ministère et celui du Fonds. En effet, le Ministère procède à des virements en fin d'année de ses crédits non consommés, en même temps que le Fonds finance plusieurs activités du Ministère (communications, matériel, etc).
- Un versement au Fonds spécial routier, qui est un compte d'affectation spéciale, (17MDH en décembre 2008) notamment. Or, ce compte a ses propres recettes affectées à la réalisation de ses missions.

Ces flux ne favorisent pas la transparence de la gestion du Fonds et ne contribuent pas à sa focalisation sur sa mission.

##### ➤ Insuffisances générales dans le suivi des recettes

La gestion des recettes du FSHIU est caractérisée par plusieurs insuffisances dont le défaut de maîtrise et de suivi de leur recouvrement. En effet, la Direction de l'habitat social (DHS) chargée de la gestion des recettes du FSH, ne dispose pas des pièces de recettes, notamment, celles relatives à la taxe sur le ciment, au remboursement des avances effectuées par les particuliers et aux versements d'Al Omrane au titre de régularisation foncière. En outre, et à l'exception des avances accordées pour aménagement et équipement des terrains au Holding Al Omrane, la DHS, ne dispose d'aucune donnée concernant les restes à recouvrer du FSHIU. Par ailleurs, les recettes ont été versées dans le FSHIU, par la Trésorerie Générale du Royaume sans ventilation par nature de recette entre 2002 et 2006. Cette situation ne permet de préciser la part de chaque recette dans le total des recettes qu'à partir de 2007. Néanmoins, il convient de signaler que la taxe sur le ciment constitue la recette la plus importante, soit 88% du total des recettes réalisées depuis 2002.

##### ➤ Défaut de suivi des remboursements des avances

L'article 35 de la loi des finances de 2004 a prévu des avances remboursables accordées dans le cadre de conventions à des opérateurs pour l'équipement et l'aménagement des terrains. Le montant total de ces avances a été de 725,8 MDH entre 2004 et 2010. Toutefois, aucun suivi n'est réservé aux avances échues en vue de procéder à leur recouvrement.

La situation des remboursements retrace un montant de 309 MDH remboursés, soit 42,5% des avances accordées et un reliquat à recouvrer qui s'élève à 416,8MDH au 31/12/2013. De même, l'échéancier de remboursement convenu, n'a pas été respecté par les opérateurs bénéficiaires de ces avances tout en sachant que la majorité des débloquages ont eu lieu entre 2004 et 2008 et que toutes les avances sont arrivées à échéance. A titre d'exemple, le HAO et ses filiales ont bénéficié de 714,8MDH entre 2004 et 2010 pour l'équipement et l'aménagement des terrains. Toutefois, seulement 309MDH de ces avances ont été remboursées au Fonds à fin décembre 2013.

##### ➤ Imputation des dépenses du Ministère sur le FSH

Plusieurs dépenses relatives à l'acquisition du matériel et fournitures informatiques et du mobilier de bureau et des dépenses relatives à des études, ont été imputées sur le Fonds entre 2005 et 2011. Ces dépenses souvent imputées sur le paragraphe soutien à l'investissement totalisent un montant de 25,04 MDH sur la période précitée. Sur ce total, il y a lieu d'évoquer les dépenses les plus

importantes en termes de valeur financière, notamment le paiement de l'étude prospective de l'évolution de l'immobilier résidentiel à l'horizon 2020 pour un montant de 6.000.000 DH et l'engagement de l'étude relative à l'élaboration du code de la construction pour un coût de 3.984.960,00 DH dont un montant de 1.330.650,00 DH a été payé (reste à payer d'un montant de 2.654.400,00 DH). Aussi, la fourniture de mobilier et matériel de bureau acquis entre 2006 et 2008 pour un montant de 5MDH, ont également bénéficié à l'ensemble des directions du Ministère.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les deux études précitées ainsi que les virements faits au HAO pour le financement des actions de soutien ou de communication et d'accompagnement social des projets de l'habitat insalubre, totalisent un montant de 12MDH soit 60% des dépenses imputées sur la rubrique «soutien à l'investissement».

**La Cour des comptes recommande au Ministère de l'Habitat et de la politique de la ville :**

- **de procéder au contrôle du recouvrement et au suivi de la taxe sur le ciment conformément aux dispositions de la loi des finances de 2002 ;**
- **d'exiger la restitution des avances échues accordées au HAO ;**
- **de ne pas imputer au Fonds des charges qui relèvent du budget général du Ministère ou des organismes sous sa tutelle.**

## II. Réponse du Ministre de l'habitat et de la politique de la ville

### (Texte intégral)

#### 1. Mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes

Le MHPV a adopté depuis 2011, dans le cadre de ses programmes subventionnés, des modèles de conventions précisant de manière plus détaillée les conditions de financement et de réalisation. Aussi des articles ont été intégrés à ces conventions en vue de permettre au MHPV d'apprécier la consistance des projets, les indicateurs d'évaluation et de suivi et les modalités de déblocage des crédits alloués.

A titre de comparaison, plusieurs programmes de restructuration engagés avant 2011, n'apportent aucune précision par rapport à la nature des travaux, à leurs quantités, aux quartiers objets de l'intervention. Ce qui ne permet pas d'établir des évaluations par rapport aux objectifs attendus.

#### 2. Missions, résultats et impacts

##### a. Financement des projets

##### ➤ Dépendance des projets de l'octroi des subventions du Fonds

Le FSHIU contribue généralement en tant que levier dans la réalisation des projets en partenariat avec d'autres acteurs.

En effet, l'analyse des données des conventions de financement ne permet pas de dégager les contributions financières des autres partenaires étant donné que ces conventions ne concernent que les programmes d'intervention financés par le MHPV.

##### ➤ Risque d'insoutenabilité du rythme des engagements

Le surengagement est dû à plusieurs paramètres dont notamment :

- Les retards dans l'exécution des programmes conventionnés, ont entraîné des reports de crédits qui se sont accumulés au fil des années, engendrant un glissement progressif des engagements financiers ;
- Les déficits enregistrés au niveau des territoires en matière d'habitat nécessitant des programmes d'intervention ;
- L'élargissement de la mission du fonds vers le financement de l'intégration urbaine dans le cadre de la politique de la ville inscrite comme un nouveau chantier phare de la politique sectorielle déclinée au niveau du programme gouvernemental.

##### ➤ Retards importants dans le déblocage des subventions

Il est à rappeler que la subvention dédiée aux opérations, notamment les opérations de recasement, a toujours conçue comme étant une subvention d'équilibre.

Le déblocage des fonds est effectué selon les termes des conventions, en fonction de l'état d'avancement et du besoin de financement des projets sur la base d'un extrait de compte certifié par le Directeur Général de l'entité chargée de la réalisation des projets. Les données transcrites dans cet extrait concernent les marchés engagés, les entreprises adjudicataires, les paiements et les instances de paiement, ainsi que les travaux exécutés non encore facturés, et ce pour éviter tout retard pouvant nuire à l'avancement du projet, est avoir des conséquences négatives sur l'opérateur, les bénéficiaires et les entreprises de travaux.

Par ailleurs, il est à préciser que pour les opérations en échec, le déblocage des fonds est arrêté une fois l'échec constaté.

Ce qui est appelé retard dans les débloques des subventions FSHIU, est en fait un décalage entre l'échéancier prévisionnel des emplois des ressources financières et l'avancement réel des programmes engagés. Cet état de fait est lié essentiellement à des facteurs exogènes, notamment les

difficultés de mobilisation du foncier identifié, d'obtention des autorisations nécessaires pour le démarrage des travaux, l'occupation du foncier mobilisé, la difficulté liée à l'établissement des listes des attributaires et la non adhésion des populations cibles.

Le décalage entre les échéanciers prévisionnels et réels, induit essentiellement des reports de crédits et des engagements supplémentaires.

## **b. Résultats et impacts**

### **➤ Des disparités interrégionales importantes dans l'octroi des subventions**

Le calcul de la part du FSHIU accordée par bénéficiaires et sa répartition régional doit être relativisé, et ce pour les raisons suivantes :

- Redondance des quartiers bénéficiant de plusieurs interventions. Ce qui ramène à comptabiliser les ménages bénéficiaires plus d'une fois (programmes conventionnés en tranche).
- Le nombre de ménages cibles concernés par des programmes de mise à niveau des villes et centres est donnée à titre indicatif et peut concerner dans certains cas toute la ville ou le centre (ménages bénéficiaires directement et indirectement).
- Cette analyse n'est valable que dans le cas des programmes « Villes Sans Bidonvilles » et « le Traitement de l'Habitat Menaçant Ruine » du fait que les ménages bénéficient en principe une seule et unique fois (le glissement de programmes est une autre problématique).

Aussi, il est suggéré que l'analyse des parts des bénéficiaires par région soit effectuée en mesurant l'impact des programmes de restructuration sur les conditions d'habiter des populations cibles.

Le chiffre des ménages ayant bénéficié du FSHIU entre 2002 et 2013 est sous-estimé (1.247.000 bénéficiaires), étant donné que le programme VSB, à lui seul, a amélioré les conditions d'habiter de plus de 1.150.000 individus

### **➤ Glissement dans les programmes sociaux**

Dans l'analyse des données relatives au taux de glissement, Il est primordial de distinguer entre le glissement " positif ", ou le bénéficiaire cède le lot ou le logement qui lui a été attribué pour acquérir un autre logement " réglementaire " et améliorer ses conditions de vie. Le glissement " négatif " est constaté quand le bénéficiaire cède le lot ou le logement qui lui a été attribué, pour se réinstaller dans de l'habitat insalubre. Cependant les chiffres disponibles ne font pas la distinction entre ces deux cas, ce qui rend difficile la mesure de cet indicateur. Le MHPV compte mettre en place en collaboration avec tous les partenaires concernés une base de données globale intégrant les listes de tous les bénéficiaires des projets subventionnés.

### **➤ Dotation des fonds de garantie de crédits au logement**

Plusieurs réunions ont été tenues avec les professionnels des banques pour les inciter à adhérer davantage et activement à la mise en œuvre de cet instrument.

## **3. Planification, mise en œuvre et partenariat**

Le MHPV dispose d'un projet de manuel de procédures pour la gestion du FSHIU qui précise les modalités d'attribution des subventions et qui sera amélioré par d'autres mesures notamment à travers Une nouvelle forme de partenariat qui est en cours d'institution entre le MHPV et le HAO visant la mise en place d'une nouvelle démarche d'accompagnement des projets bénéficiant des ressources financières du MHPV et qui sera formalisée au niveau d'une convention définissant les modalités de gestion, de suivi et d'audit de ces projets et précisant le rôle de chaque partie.

## **a. Planification et mise en œuvre**

### ➤ **Absence de stratégies et de plans d'action**

Les interventions du Fonds ont pour référentiel :

- Les orientations royales contenues dans les discours et les directives afférentes au secteur de l'habitat et de la politique de la ville ;
- Les déclarations et programmes gouvernementaux successifs ;
- La politique sectorielle en matière d'habitat et de la politique de la ville fixant les objectifs stratégiques à atteindre en matière de lutte contre l'habitat insalubre sous toutes ses formes et la mise en œuvre des actions propres à la politique de la ville ;
- Les Plans d'action annuels du ministère déclinés à l'occasion de l'établissement des lois des finances et présentés au parlement.

### ➤ **Non prise en compte d'importants paramètres**

Pour pallier aux décalages constatés entre la planification et la réalisation, le GAO a mis en place depuis Avril 2011 une nouvelle politique de lancement des projets harmonisée à l'ensemble des filiales et qui exige la maîtrise au préalable des pré-requis administratifs, financiers, techniques et commerciaux.

Dans ce cadre, les montages technico financiers ont été harmonisés en tenant compte de l'ensemble des paramètres essentiels, y compris la TVA.

Le traitement fiscal des opérations du HAO diffère selon la nature des projets.

- Projets de lotissement (quasi-totalité de l'activité du HAO) : Les opérations de lotissement sont exonérées de la TVA dans la mesure où les ventes concernant les opérations de lotissement ne sont pas taxées. De ce fait, aucun écart ne subsiste entre la TVA collectée et la TVA à payer.
- Les projets en MOD : quel que soit leur nature (lotissements, constructions ou autres), ces projets ne sont pas la propriété du HAO. Les dépenses et les recettes sont comptabilisées TTC. La TVA collectée et récupérable n'existent pas puisque ces types d'opération sont assujettis au niveau du mandant.
- Les projets des logements à faible valeur immobilière sont exonérés de la TVA avec droit à déduction. Les dépenses relatives à ces projets sont comptabilisées hors taxes et la TVA déductible payé aux fournisseurs est remboursée par l'Administration fiscale.
- Les projets des logements sociaux et promotionnels sont soumis à la TVA avec droit de récupération. Ainsi, les dépenses et les recettes sont comptabilisées hors taxes.

### ➤ **Recours fréquent aux subventions complémentaires et aux redéploiements**

Pour instruire une demande de subvention, les services du MHPV sollicitent les bilans physiques et financiers des programmes antérieurement engagés dans la localité objet de la demande. Ces bilans, établis par l'opérateur, révèlent dans certains cas des excédents financiers à restituer au FSHIU, le cas de l'opération Ennakhil 3 constitue une première dans l'opération que compte mener le MHPV pour restituer les soldes excédentaires des programmes achevés. A signaler que la convention de restitution des 5,9 MDH de l'opération Ennakhil 3 est visée par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Le traitement des demandes de financement s'effectue en fonction des critères suivants :

- Priorités données systématiquement aux programmes VSB et HMR ;
- La consistance du projet et la pertinence des dossiers de financement présentés ;
- Les territoires n'ayant pas fait l'objet d'intervention antérieure sont traités en priorités ;

- Le caractère spécifique de la demande (projet stratégique lié à des visites royales, projet particulier sollicitant une urgence d'intervention..) ;

Le manuel de procédures fixe, par type de programme, les pièces à fournir pour constituer le dossier de financement, y compris les programmes de restructuration.

Les montages financiers des programmes soumis au financement du MHPV sont établis par l'opérateur en concertation avec les services extérieurs du MHPV qui disposent des données de base pour monter le projet. En effet le montage est basé sur trois principaux chiffres :

- Le nombre des ménages cibles (liste établi par les autorités locales) ;
- L'assiette foncière du projet ;
- Le coût du projet et les sources de financement.

Ces données et d'autres documents (voir manuel) sont demandées par la DH pour instruire les demandes de financement et procéder à la validation du montage technico-financier.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que les montages au stade de conventionnement, ne sont que provisoires et les coûts peuvent être revus en fonction des marchés adjugés.

Les conventions de financement permettent de procéder à des avenants dans le cas où les programmes subissent des changements dans ses différents aspects, dans ce cadre, le MHPV accorde des rallonges budgétaires aux programmes conventionnés, notamment le VSB et ce pour répondre aux besoins de résorption des ménages additionnels suite à des mises à jour des données de recensement ou après changement des modes de résorption. Ces avenants sont instruits selon les procédures décrites dans le manuel de procédures.

#### ➤ **Absence d'un système d'information pour l'évaluation et le suivi des projets**

Une base de données est opérationnelle au niveau de la direction de l'habitat pour assurer le suivi de l'ensemble des conventionnements effectués par le MHPV. Cette base de données peut éventuellement servir comme plateforme pour la mise en place d'un système d'information plus global à ce sujet partagé entre les différents acteurs.

### **b. Clôture, audit et évaluation des projets**

#### • **Clôture des opérations de partenariat**

##### ➤ **Non-respect des dispositions légales relatives aux restitutions**

On ne peut établir le bilan de clôture d'une convention que lorsque les travaux relatifs à tous les projets liés à ladite convention sont achevés, la subvention totalement débloquée et les recettes entièrement encaissées comme stipulés dans la plupart des conventions de financement. C'est dans ce cadre, qu'une convention de clôture a été établie en 2007 avec le MHPV et le MEF pour 115 opérations. Les partenaires ont convenu de redéployer les excédents des opérations bénéficiaires sur les opérations déficitaires. Dans ce cadre, un complément de 32 Millions dirhams a dû être débloqué compte tenu des dépassements justifiés sur certains projets.

La nouvelle procédure définissant les modalités de conduite des projets subventionnés en cours de validation définit les modalités de clôture des projets subventionnés et le sort du résultat, notamment des excédents éventuels constatés.

##### ➤ **Des subventions débloquées et non utilisées**

Un tableau transmis à la mission CC par mail en date du 20 Mars 2014 précise les causes du non utilisation de la subvention débloquée.

#### • **Audit et évaluation des opérations**

Le MHPV conscient de l'importance de cette mission et des moyens humains et logistiques qu'elle nécessite, a mis en place dans le cadre de la mise en œuvre de son organigramme, une division dédiée à l'audit et l'évaluation des projets bénéficiant des ressources du ministère (BGE et FSHIU).

En plus des missions d'audit qui seront annuellement arrêtés par l'Inspection Générale du Ministère.

Le Groupe Al Omrane dispose de son propre Règlement de marché. Ce dernier et dans son article 93 exige l'audit obligatoire de tous les marchés dépassant 5 MDH. L'article 93 est bien respecté par la Direction de l'audit interne et tous les marchés dépassant 5MDH sont audités sans faire la distinction entre les marchés qui relèvent d'opérations financées par le FSH et le reste des marchés.

L'audit des marchés est un thème qui fait partie intégrante du plan d'audit interne de la DAI. Ce plan est validé avec le management du HAO et également lors des différentes réunions des comités d'audit des filiales et du HAO.

Rappelons que l'audit des marchés, tel qu'il est réalisé par le HAO, ne fait pas de distinction entre les marchés relevant d'opérations propres et ceux en MOD. En effet, l'audit se pratique conformément à l'article 93 du règlement du groupe, et qui rend obligatoire l'audit de l'exhaustivité des marchés dont le montant est supérieur à 5MDH et qui peut porter sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés. A ce niveau, et à titre d'indication, en 2013 le HAO a audité 211 marchés (HAO et filiales) réceptionnés définitivement, pour une valeur globale de 3395,73 MDH.

Par ailleurs, la DAI a audité par échantillonnage les marchés dont le montant est inférieur à 5MDH, les marchés d'achèvement, les bons de commande, les appels d'offres lancés en 2013, les marchés ayant une réception provisoire de plus d'une année et les conventions lancés en 2012 et 2013. Le nombre total de contrats et marchés audités s'élève à 297 pour une valeur globale de 1858,15 MDH.

Nous précisons également que l'article 19 signalé dans le rapport de la cour des comptes concerne le règlement de la consultation et par conséquent cet article ne fait pas référence à l'obligation d'audit des marchés.

#### **4. Gestion des recettes et des dépenses du fonds**

##### **➤ Des flux financiers croisés incompatibles avec la nature du Fonds**

En effet, le ministère avait procédé à des flux financiers croisés notamment entre le FSHIU et le BGE. Néanmoins, il faut signaler que depuis 2011 le ministère a cessé de procéder à des virements entre le FSHIU et le BGE.

##### **➤ Insuffisances générales dans le suivi des recettes**

Les recettes du FSH sont constituées principalement du produit de la taxe spéciale sur le ciment et dont la traçabilité de production, de distribution et d'utilisation est la plus perceptible, et ce à l'exemple des taxes spéciales instituées pour d'autres secteurs (routes, tourisme...). Le versement de ladite taxe se fait mensuellement par les cimenteries auprès du comptable du Trésor de façon spontanée, accompagné d'une déclaration précisant les quantités de ciment vendues.

Le suivi du recouvrement de la taxe spéciale sur le ciment se fait par les directions régionales du Ministère sur la base des déclarations de versement par les cimentiers qui leur sont adressées par les services du Trésor.

Certes l'article 12 de la loi de finances 2002 a prévu le contrôle des déclarations de versement des cimentiers, néanmoins, depuis lors aucun cas d'omission de déclaration ou de minoration nécessitant l'exercice de contrôle et de vérification de la sincérité et la vérification des déclarations des cimentiers n'a été décelé.

Par ailleurs, il est à remarquer que des régularisations de recettes sont effectuées par les services du Trésor avec un retard allant parfois jusqu'à la fin de l'exercice suivant, ce qui rend difficile la tenue d'une comptabilité et l'émission des ordres de recettes de régularisation des versements spontanés de la taxe spéciale sur le ciment au terme de chaque exercice.

Néanmoins, et afin de pallier à cette insuffisance, le Ministère envisage d'agir sur l'imprimé de la

déclaration de versement en exigeant le visa préalable des directions régionales du MHPV concernées avant le passage aux services de la TGR, comme c'est le cas de la taxe spéciale sur le fer à béton.

➤ **Défaut de suivi des remboursements des avances**

S'agissant des avances remboursables consenties par le Fonds aux filiales du HAO, et sur la base des échéanciers de remboursement inscrits dans les conventions, des lettres sont automatiquement adressées à ces filiales, les invitant à procéder au remboursement desdites avances et ce à chaque fois qu'un retard est enregistré. Lettres auxquelles ces filiales ont répondu soit affirmativement, soit demandant un rééchelonnement de remboursement. De même, il a été proposé de convenir avec le HAO un nouvel échéancier de remboursement permettant de solder ces opérations.

Concernant l'utilisation des fonds débloqués, le GAO respecte scrupuleusement les termes de la convention dont la consistance est arrêtée par les autorités compétentes.

Concernant les avances remboursables, force est de constater qu'un retard de remboursement des avances a été enregistré. A cet effet, un nouvel échéancier de remboursement a été élaboré et sera proposé incessamment au MHPV.

Par ailleurs, et dans le cadre de l'amélioration continue, une nouvelle convention est en cours d'élaboration par le MHPV et le GAO, reprenant la définition et le rappel des missions de chacune des parties prenantes, le suivi des conventions, les modalités de déblocage et d'établissement de bilan de clôture.

➤ **Imputation des dépenses du Ministère sur le FSH**

Il est à préciser que depuis 2009, et suite aux remarques de l'IGF, aucune dépense qui relève du budget général du ministère n'a été imputée sur le FSHIU.

Néanmoins, en 2011 et vu la non disponibilité au niveau du budget du ministère, et après accord de Monsieur le chef du gouvernement, une dépense de 6 MDH a été imputée sur le FSHIU et concerne la mise en œuvre de l'accord signé entre le gouvernement du Maroc et ONU HABITAT pour l'accueil de la conférence internationale « sortir des bidonvilles : un défi mondial pour 2020 », et ce étant donné le caractère d'urgence que revêt cette action.

### **III. Commentaires du Ministre de l'économie et des finances**

#### **(Texte intégral)**

➤ **Concernant les observations relatives à la dépendance des projets de l'octroi des subventions du Fonds (le nombre de projets ayant bénéficié d'un financement total de la part du Fonds s'élève à 320 projets)**

A noter que dans la plupart des cas, il s'agit d'abord de conventions de partenariat conclues entre plusieurs départements portant sur des participations financières de ces derniers. Ensuite, le Ministère chargé de l'habitat a conclu des conventions de financement avec l'opérateur portant uniquement sur la partie qui lui incombe. De ce fait, il s'agit de prendre en considération les conventions de partenariat qui portent sur le projet global.

➤ **S'agissant des observations relatives aux retards importants dans le déblocage des subventions (déblocages dépendant de l'exécution de la prestation)**

Il est à signaler que le déblocage des subventions à partir du FSHIU est tributaire de l'état d'avancement des projets et de la certification du « service fait » conformément à l'article 161 du décret relatif aux marchés publics et aux clauses des conventions signées dans ce cadre, puisqu'il s'agit d'une maîtrise d'ouvrage déléguée.

D'ailleurs, depuis 2012, le déblocage à partir du FSHIU est tributaire de l'état d'avancement des projets subventionnés. La Direction du Budget exige, pour tout déblocage, un extrait du compte de l'opération signé par l'opérateur concerné et certifié par l'inspecteur régional de l'habitat ; un travail de concert entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville a permis de mettre en place une procédure fluide et accélérée pour le déblocage des subventions.

➤ **Concernant les observations relatives à l'éloignement du FSHIU de sa mission principale dans certaines régions (réalisation d'un théâtre municipal, voirie, réalisation d'espaces verts et d'équipements sportifs, aménagement des entrées des villes,..)**

Il est à noter que le texte de création du FSHIU stipule que ce fonds finance des opérations afférentes aux projets d'habitat social et aux actions et programmes de résorption de l'habitat insalubre, aux opérations d'aménagement et d'équipement de terrains destinés au développement de l'habitat social. Selon le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, la mise à niveau urbaine et la restructuration des quartiers sous équipés représentent des programmes destinés à la résorption de l'insalubrité des habitations à travers la réalisation des travaux de voirie et d'assainissement internes.

Il y a lieu de signaler également qu'un manuel des procédures du FSHIU est en cours de préparation par le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville en concertation avec les services de la Direction du Budget relevant du Ministère de l'Economie et des Finances. L'objectif est de mieux cerner l'intervention de ce fonds notamment en ce qui concerne la résorption de l'habitat insalubre.

Par ailleurs et suite à ce constat, la cour des comptes propose de recentrer les activités du FSHIU sur sa mission relative aux programmes de résorption des bidonvilles en se conformant aux dispositions de l'article 28 de la loi de finances de 2012 qui a prescrit que 65% du produit de la taxe spéciale sur le ciment soit réservé aux actions et programmes de résorption des bidonvilles et de l'habitat social.

Il convient de préciser à ce sujet que cette disposition a été respectée systématiquement dans tous les programmes d'emplois de ce fonds depuis 2012, en réservant 65% des recettes de la taxe sur le ciment au profit de ce programme.

➤ **Recours fréquent aux subventions complémentaires et aux redéploiements (le FSHIU n'a pas l'obligation de supporter les charges engendrées par des changements dans les conditions de réalisation des opérations)**

L'examen des projets d'avenants aux conventions conclues dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre est un examen d'opportunité qui tient compte, généralement, des obstacles ayant retardé ou arrêté les projets en question. Il s'agit notamment de l'incapacité des collectivités locales et/ou des ménages à honorer leurs engagements surtout dans des zones pauvres.

## Fonds de développement agricole (FDA)

Le système d'incitation pour le développement et l'encouragement des investissements privés dans l'agriculture a été mis en place, depuis 1969, en vertu du Dahir n°1-69-25 du 25 juillet 1969 formant code des investissements agricoles.

En 1986, il a été procédé à la restructuration du système d'octroi de l'aide financière par la création d'un compte d'affectation spéciale intitulé "Fonds de développement agricole" (FDA) qui assure le financement d'actions et d'opérations liées au développement du secteur agricole. La nature des dépenses imputées sur ce compte a évolué depuis sa création pour se concentrer sur les aides financières octroyées au titre des différentes catégories d'investissements agricoles (aménagement hydro-agricoles et améliorations foncières, filières végétales et filières animales).

D'autres actions de développement agricole sont également financées par le FDA, notamment la contribution aux contrats programmes de mise à niveau des filières agricoles, la contribution et l'alimentation du Fonds des calamités naturelles (FCN).

La procédure de distribution de l'aide financière accordée par l'Etat est régie par le décret n°2.85.891 du 31 décembre 1985. De même, une convention tripartite fixant les modalités de distribution de cette aide a été signée le 24 juillet 1986 entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime (MAPM), le Ministère des Finances et le Crédit agricole du Maroc (ex-CNCA), en vertu de laquelle, la banque est chargée, par le biais de ses différents comités de crédit, d'instruire les demandes de l'aide financière de l'Etat et d'en assurer le paiement.

En 2008, le système a connu une refonte par l'instauration des guichets uniques au niveau des directions provinciales d'agriculture (DPA) et des offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA). En vertu de la décision conjointe du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Economie et des Finances du 24 janvier 2008, ces guichets sont chargés de l'instruction des demandes de l'aide financière, alors que le paiement est confié au Crédit agricole du Maroc (CAM).

Les conditions d'octroi de l'aide financière, pour les différentes catégories d'investissement, ont été revues par la publication, en 2010, des arrêtés conjoints des Ministres de l'Agriculture et de la Pêche maritime, de l'Economie et des Finances et de l'Intérieur. Dans le même cadre, l'instruction conjointe des Ministres de l'Agriculture et des Finances du mois d'avril 2010 a fixé les modalités de traitement des dossiers de demande de l'aide financière dans le cadre du FDA. Elle a été remplacée par l'instruction du 27 janvier 2011, désignée dans ce qui suit par instruction conjointe.

Sur la période 2011-2013, les recettes du FDA sont passées de 3.260 MDH en 2011 à 3.585 MDH en 2012 et 3.095 MDH en 2013. Ces recettes proviennent essentiellement des versements du budget de l'Etat (70% en 2011, 66% en 2012 et 75% en 2013). Quant aux dépenses, elles ont enregistré 2.526 MDH en 2011, 3.025 MDH en 2012 et 2.510 MDH en 2013. Plus de 88% de ces dépenses sont constituées de l'aide financière au titre des investissements agricoles.

### I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a effectué une mission de contrôle de la gestion du FDA qui a permis de relever des observations et de formuler des recommandations visant l'amélioration des procédures en vigueur. Son contrôle a porté notamment sur les aspects suivants :

#### A. Gouvernance

##### ➤ Réunions non régulières du comité technique et recommandations non mises en œuvre

En vertu du décret n°2-85-891 du 31 décembre 1985 relatif à la procédure de distribution de l'aide financière, il est institué un comité technique du FDA. Il est chargé d'établir et de proposer à l'approbation des Ministres de l'Agriculture et des Finances le projet de programme annuel des

opérations d'intervention du fonds et des spéculations agricoles bénéficiaires. Il lui est également rendu compte de la gestion du FDA.

Censé se réunir annuellement, le comité technique n'a tenu ses réunions que deux fois sur la période 2008-2012. De plus, les rapports d'activité du FDA relatifs aux trois années 2008 à 2010 n'ont été élaborés et présentés au comité technique qu'en novembre 2011. En conséquence, les informations apportées par ces rapports, notamment celles à exploiter pour des propositions d'amélioration ou pour résoudre des problèmes éventuels, n'ont pas été présentées en temps opportun.

Il en est de même pour l'établissement des programmes prévisionnels du FDA. En effet, ce n'est que lors de la réunion tenue en novembre 2011 que ledit comité a établi les programmes prévisionnels du FDA de 2011 et 2012.

Par ailleurs, le comité a émis des recommandations qui ne sont pas toutes mises en œuvre, notamment celles relatives à l'évaluation du système des aides qui s'avère nécessaire après plus de cinq années de la refonte du système.

### ➤ **Attributions non formalisées des services centraux du MAPM intervenant dans la gestion du FDA**

Au niveau du MAPM, la Direction financière assure la gestion du FDA en coordination avec les autres directions du Ministère. Il s'agit principalement de la Direction de la stratégie et des statistiques, de la Direction du développement des filières de production et de la Direction de l'irrigation et de l'aménagement des espaces agricoles.

Dans ce cadre, il a été constaté que les attributions des services centraux impliqués dans la gestion du FDA, notamment ceux relevant de la Direction financière, ne sont pas suffisamment formalisées.

## **B. Subventions directes**

### **1. Intervenants dans le traitement des demandes de l'aide financière**

#### **a. Guichets uniques et services techniques**

Conformément à l'instruction conjointe, les DPA et les ORMVA sont dotés de guichets uniques et de services techniques pour la gestion des dossiers de l'aide financière.

#### ➤ **Insuffisance de communication et suivi des réclamations**

En termes de communication, les guichets uniques n'ont pas mis à la disposition des postulants suffisamment de moyens de communication (affiches, dépliants,...) à même de leur fournir les informations nécessaires relatives à l'aide financière dans le cadre du FDA.

Sur un autre volet, les DPA et ORMVA audités n'ont pas procédé à la mise en place de dispositif pour répertorier et suivre les réclamations des postulants et ce, dans l'objectif d'améliorer la qualité du service et, le cas échéant, de contribuer à l'amélioration de la procédure et des conditions d'octroi de l'aide financière.

#### ➤ **Ressources humaines insuffisantes**

Le nombre de personnes chargées de l'accueil des postulants et la réception des dossiers dans certains guichets uniques reste limité (ne dépassant pas deux agents) particulièrement en cas de forte affluence.

En matière de formation, le MAPM n'a pas produit de plan de formation censé accompagner les changements opérés au niveau de la procédure de traitement des dossiers, et doter le personnel des guichets uniques des techniques de communication, compte tenu de l'hétérogénéité des postulants.

De plus, vu les spécificités techniques de certaines catégories d'investissement (unités de valorisation, aménagement hydro-agricoles, défoncement et épierreage...), le profil de certains agents ne leur permet pas d'assurer l'examen technique des dossiers et les constats sur les lieux des projets.

### ➤ **Cumul de tâches incompatibles par les commissions techniques**

La composition des commissions techniques chargées du constat sur les lieux, ne prend pas en compte, que ce soit en effectif ou en compétences, la taille des projets objet des demandes de subvention. A titre d'exemple, pour les investissements d'irrigation localisée qui présentent des enjeux financiers importants, certaines entités ont désigné des commissions, composées chacune de deux membres, chargées des constats des projets indépendamment de la complexité des équipements composant les réseaux d'irrigation. Dans d'autres cas, des constats sur les lieux ont été effectués par une seule personne.

De même, il a été constaté que les mêmes commissions effectuent, pour les mêmes projets, les constats avant réalisation et après leur achèvement.

### ➤ **Retard dans le traitement des dossiers et insuffisance de suivi des délais**

Bien que l'instruction conjointe fixe les délais de traitement des dossiers, il a été constaté que les guichets uniques audités n'ont pas mis en place des systèmes de suivi de ces délais depuis la date du premier dépôt jusqu'à l'établissement des décisions ou le rejet du dossier. La tenue des registres d'arrivée et de départ ne permet pas de faire le suivi des durées des différentes étapes du traitement des dossiers.

En outre, il a été constaté que le délai moyen de traitement des dossiers de demande de l'aide financière, dépasse celui fixé par l'instruction conjointe. A titre d'exemple, pour les dossiers du matériel agricole, dont le traitement n'a pas relevé d'observations, la durée moyenne est de 73 jours ouvrables tandis que ce délai est fixé à 28 jours ouvrables.

## **b. Crédit Agricole du Maroc**

### ➤ **Convention tripartite non actualisée**

La convention tripartite du 24 juillet 1986 entre le MAPM, le Ministère des Finances et le CAM n'a pas été amendée notamment pour prendre en compte la nouvelle mission du CAM en tant qu'organisme payeur et pour réviser ses rétributions.

### ➤ **Affectation non clarifiée des rémunérations du compte**

Suite aux appels de fonds émanant du CAM, le MAPM procède aux versements des fonds destinés à la distribution de l'aide financière sur un compte ouvert, au nom de la banque, à la Trésorerie générale du Royaume (TGR).

La consultation de certains relevés du compte tels qu'ils sont envoyés par la TGR au CAM a révélé que ce compte est rémunéré. En effet, des intérêts ont été portés au crédit du compte (1,9 MDH en 2012). Ces opérations ne figurent pas dans les relevés transmis par le CAM au MAPM. L'affectation de ces intérêts qui sont des recettes générées par les fonds du FDA déposés à la TGR, n'est pas clarifiée dans la convention sus-citée et n'a pas fait non plus l'objet d'accord entre les deux parties.

**La Cour des comptes recommande de :**

- **Se doter de ressources humaines suffisantes avec les compétences requises pour plus d'efficacité dans le traitement des dossiers de demande de l'aide financière de l'Etat ;**
- **Adapter la composition des commissions techniques chargées des contrôles sur les lieux en fonction de l'importance et la complexité des projets;**
- **Veiller à ce que les contrôles sur les lieux, avant et après réalisation des investissements, soient effectués par des commissions différentes;**
- **Mettre en œuvre un système de suivi des délais de traitement des dossiers et ceux accordés aux postulants pour la réalisation de leurs investissements ;**
- **Actualiser la convention avec le CAM et réviser ses conditions selon le nouveau rôle de la banque en tant qu'organisme payeur ;**
- **Clarifier l'affectation des intérêts créditeurs générés par les fonds déposés dans le compte FDA ouvert au nom du CAM à la TGR.**

## **2. Traitement des demandes de subvention**

### **a. Eligibilité des investissements à la subvention**

#### **➤ Difficultés de vérifier l'éligibilité de certaines catégories de projets**

Selon l'arrêté conjoint n°3417-10 du 28 décembre 2010, le renouvellement des investissements liés aux aménagements hydro-agricoles et aux améliorations foncières des propriétés agricoles n'est pas éligible à l'aide financière. Or, il a été constaté que des subventions ont été octroyées à des projets d'aménagement hydro-agricole dont les constats avant réalisation ont mentionné l'existence d'ancien équipement d'irrigation.

Pour les opérations d'épierreage, le décret n°2-93-82 du 5 mai 1993, modifiant et complétant le décret n°2-83-752 du 29 janvier 1985, prévoit que les agriculteurs ayant bénéficié des travaux de défoncement réalisés par l'Etat ne peuvent prétendre à l'aide financière. Pourtant, il a été constaté, dans le cas de la DPA d'ElHajeb qui a réalisé, sur la période 2010-2012, des travaux d'épierreage dans le cadre de six marchés d'un montant total de 10,356 MDH, l'absence de base de données des bénéficiaires de ces opérations et les parcelles et superficies concernées permettant, entre autres, de statuer sur l'éligibilité des postulants à l'aide financière pour cette catégorie d'investissement.

Par ailleurs, il a été relevé que certains investissements ont été subventionnés bien que leur éligibilité n'ait pas été suffisamment vérifiée concernant notamment des cas où l'investissement a été entamé avant l'approbation préalable ou avant l'accord de principe pour certains cas d'acquisition de matériel.

### **b. Constitution du dossier de l'aide financière**

#### **➤ Insuffisances relatives au lien juridique avec le terrain support du projet**

L'examen des justificatifs du lien juridique avec le terrain support du projet a permis de relever les insuffisances suivantes :

- Bien que les bénéficiaires de l'aide financière aient l'obligation de conserver l'investissement et le maintenir en bon état fonctionnel durant au moins cinq ans à compter de la date du constat de réalisation, des contrats de location, dont les durées sont inférieures à cinq ans, ont été acceptés ;
- L'instruction conjointe n'a pas prévu, dans le cas des contrats de location du terrain support du projet, de procéder à la vérification des clauses des contrats se rapportant à la nature des projets à réaliser sur les terrains objet du bail. En effet, le non respect par les locataires des investissements prévus peut conduire à la résiliation des contrats par les bailleurs, d'où le risque de subventionner des investissements qui ne seraient pas fonctionnels ;
- L'instruction conjointe n'a pas prévu de justification du lien juridique pour les investissements relatifs à la construction de bâtiments d'élevage, de centres de collectes du lait et des unités de valorisation de la production animale ;
- Pour certains projets inscrits dans le cadre du partenariat public privé autour des terres agricoles du domaine privé de l'Etat (PPP), le lien juridique est justifié par une autorisation d'accès à l'exploitation objet du partenariat, émanant de l'Agence de développement agricole. Ce document, non prévu par les textes régissant l'opération de partenariat, ne peut être considéré comme justificatif de la mise à disposition effective des terrains aux bénéficiaires.

#### **➤ Pièces manquantes ou mal renseignées**

L'instruction conjointe précise, pour chaque catégorie d'investissement, les pièces à fournir à l'appui des demandes de l'aide financière. Toutefois, il a été constaté que certains dossiers ne comportent pas toutes les pièces (attestation de conformité du matériel d'élevage, bulletins d'essai des conduites, catalogues de pompes, filtres et fiches de compteurs, accord ou engagement du postulant vis-à-vis de ses co-indivisaires en cas de parcelle en indivision...) ou que celles-ci sont mal renseignées (acte

d'engagement à préserver l'investissement, accord de principe, déclaration sur l'honneur exigée pour les petits agriculteurs exploitant moins de cinq ha,...).

### **c. Examen technique et approbation des projets**

#### **➤ Non établissement des PV de sortie sur les lieux avant réalisation**

La visite des lieux des projets d'investissement, objet de la demande de l'aide financière permet, d'une part, de statuer sur leur éligibilité et d'autre part, de rapporter les vérifications et les données techniques opérées sur le terrain et servant à l'examen du dossier.

Néanmoins, les sorties sur les lieux ne sont pas systématiquement sanctionnées par des procès-verbaux (PV) bien que l'instruction conjointe prévoit l'établissement desdits PV en y rapportant les éléments soulevés et vérifiés sur le terrain.

#### **➤ Insuffisances dans les études techniques des projets d'irrigation localisée**

L'examen des dossiers de demande de l'aide par les services techniques consiste, entre autres, en l'examen de l'étude technique des projets. A ce propos, les observations suivantes ont été soulevées :

##### **• Réalisation des études techniques par des prestataires non agréés**

Selon l'instruction conjointe, l'étude technique des projets doit être réalisée par des prestataires agréés par le Ministère de l'Agriculture. Il est mentionné par ailleurs, que l'agrément ne sera exigé qu'à compter de la date de fixation de la liste des sociétés agréées par l'Administration.

Or, jusqu'à fin 2013, cette liste n'est pas encore établie. Par conséquent, les études techniques ne sont pas toujours réalisées par des spécialistes et présentent souvent des omissions ou incohérences comme en témoigne le nombre d'observations soulevées par les services techniques.

Cette situation conduit à des délais plus longs pour la réalisation des investissements et présente, dans le cas de non satisfaction des observations, des risques de non aboutissement des projets.

##### **• Difficulté d'identification de l'étude approuvée**

Au niveau des DPA et des ORMVA audités<sup>6</sup>, les services techniques n'apposent aucune mention sur l'étude technique approuvée. Par conséquent, il est difficile, en cas d'existence de plusieurs versions, d'identifier la version de l'étude retenue qui constitue la référence technique pour juger, par la suite, de la conformité des réalisations.

##### **• Approbation d'études techniques présentant des insuffisances**

Certaines études techniques ont été approuvées bien qu'elles présentent des insuffisances telles que :

- Bilan hydrique non établi ou incomplet ;
- Différence des caractéristiques techniques du matériel d'irrigation entre celles retenues dans les études techniques et celles des bulletins d'essai ;
- Absence de dimensionnement des pompes à installer au niveau des points d'eau ;
- Insuffisances dans le calcul des dimensions des bassins de stockage d'eau d'irrigation.

#### **➤ Approbation préalable avant la production de l'autorisation de prélèvement d'eau**

Le rapprochement des dates des attestations d'approbation préalable et celles des autorisations de prélèvement d'eau a révélé que, dans certains cas, des approbations ont été accordées aux postulants avant la production des autorisations.

---

<sup>6</sup>A l'exception de l'ORMVA du Gharb

➤ **Acceptation de déclaration de prélèvement d'eau pour des extensions de projets d'irrigation**

L'instruction conjointe précise que les déclarations de prélèvement d'eau sont à produire uniquement pour les projets de reconversion en irrigation localisée en tant que pièce à l'appui des dossiers de demande de l'aide financière. Or, il a été constaté que ces déclarations ont été acceptées, dans certains cas, pour des projets d'extension qui nécessitent de nouveaux prélèvements d'eau au lieu d'exiger des autorisations d'utilisation du domaine hydraulique.

➤ **Imprécisions pour l'approbation des projets de plantation et de construction de bâtiments d'élevage**

Les fiches techniques des projets de plantation, établies par les postulants, sont très sommaires et ne précisent pas, de façon suffisante, les caractéristiques techniques des projets. En plus, elles sont établies de façon ne comportant aucun formalisme à même d'en faire un engagement de la part du postulant.

Pour les bâtiments d'élevage, l'instruction conjointe prévoit que l'approbation préalable consiste à agréer le plan de construction par les services techniques. Cette situation peut prêter à confusion quant à la date d'approbation préalable à considérer pour entamer les travaux et pour le suivi de la durée de réalisation du projet.

**Tenant compte de ce qui précède, la Cour des comptes recommande de:**

- Veiller au mieux à la vérification du respect des conditions d'éligibilité à l'aide financière ;
- Apporter plus de soin à la vérification des pièces constitutives des dossiers, conformément à l'instruction conjointe ;
- Prévoir la production des justifications du lien juridique avec le terrain pour les projets de construction des bâtiments d'élevage, de centres de collectes du lait et des unités de valorisation de la production animale;
- S'assurer, dans le cas de location des terrains, de la nature du lien juridique entre le bailleur et le terrain donné en location ;
- Etendre les vérifications portant sur les justificatifs du lien juridique à d'autres vérifications de nature à garantir le fonctionnement des projets subventionnés (vérification des clauses des contrats de bail et des conventions de PPP, ...)
- Formaliser les PV d'état des lieux et de constat de réalisation ;
- Activer la mise en œuvre de la qualification et la classification des entreprises intervenant dans les études et réalisation des travaux d'équipement en irrigation localisée ;
- Veiller à ce que les études techniques des projets d'irrigation localisée, présentées par les postulants, respectent les règles et normes régissant ce domaine et ce, de manière à assurer le bon fonctionnement des réseaux et l'optimisation de leurs coûts ;
- Restreindre les déclarations de prélèvement d'eau aux nouveaux projets d'irrigation localisée et ceux de reconversion en ce mode d'irrigation ;
- Pour les projets de construction des bâtiments d'élevage, prévoir des contrôles sur les lieux avant réalisation et bien encadrer la validation des plans de construction ;
- Améliorer les fiches techniques exigées pour les projets de plantation pour fournir tous les éléments nécessaires pour un examen technique approprié.

**d. Constats de réalisation des investissements**

Les services techniques procèdent à la constatation, sur les lieux, des travaux effectués, à la vérification de leur qualité et à la vérification de la conformité des métrés des travaux aux quantités objet des factures ou devis présentés par le postulant. A ce sujet, les observations suivantes ont été soulevées :

### ➤ **Retard pour effectuer les constats de réalisation des investissements**

Les sorties sur les lieux pour effectuer les contrôles de réalisation des investissements ne font pas l'objet de programmation préalable. En effet, les services techniques des entités auditées ne procèdent pas à l'enregistrement des dossiers de demande de subvention prêts à faire l'objet de constat de réalisation en tenant compte de l'ordre chronologique de leur réception et ce, afin d'établir un planning des visites des lieux.

En outre, des durées relativement longues (plus de 86 jours ouvrables, soit quatre mois) ont été constatées entre les dates de demande de subvention et celles du constat de réalisation, alors que le délai fixé par l'instruction conjointe est de 23 jours ouvrables.

### ➤ **Insuffisances en matière de vérification des déclarations des postulants lors des contrôles sur les lieux**

Les dossiers de demande de l'aide financière relatifs à l'acquisition du matériel agricole ou d'élevage ne contiennent pas les documents justifiant les déclarations faites par les postulants (superficie exploitée, nombre de têtes de bétail, nombre de ruches, superficies des bâtiments d'élevage) nécessaires pour statuer sur l'éligibilité de l'investissement à l'aide financière et le nombre des unités du matériel à subventionner.

En plus de l'absence de ces pièces justificatives, les constats de réalisation établis ne précisent pas si les vérifications sur place de ces déclarations ont été effectuées.

### ➤ **Non établissement des rapports de réalisation**

Pour certains projets ayant fait l'objet d'observations par les commissions techniques, il a été constaté que ces dernières n'établissent pas de rapports sur leurs observations et les décisions prises quant à la conformité des réalisations aux projets approuvés.

A ce sujet, la procédure de modification éventuelle sur les projets lors des réalisations n'est pas suffisamment verrouillée. En effet, les seuils de signification des écarts soulevés par rapport à la consistance du projet approuvé ne sont pas précisés.

Dans le même cadre, il a été constaté, dans plusieurs cas, que les commissions, ayant effectué le contrôle sur les lieux, n'établissent pas de documents rapportant les quantités mesurées des travaux réalisés. Ces documents sont utilisés pour la comparaison des réalisations avec les quantités facturées et pour le calcul du montant de l'aide financière.

### ➤ **Insuffisances dans les constats de réalisation**

Après la réalisation de l'investissement et le contrôle sur les lieux, par les services techniques, un document dit constat de réalisation est établi selon les modèles prévus par l'instruction conjointe.

Pour les projets d'aménagement foncier, comme la plupart des entités auditées ne procèdent pas à un descriptif détaillé des parcelles avant l'opération d'épierreage et en l'absence des rapports après réalisation, la vérification du volume et de la nature des travaux réalisés restent à l'entière discrétion de la commission technique.

Pour les projets d'aménagement hydro-agricole, la constatation du matériel et des ouvrages qui ne sont pas apparents après l'achèvement des travaux (cas des conduites enfouies et des pompes immergées), ne figure pas sur les constats de réalisation. Elle ne fait pas non plus l'objet de PV par les commissions techniques chargées du suivi des réalisations. Ceci ne permet pas de s'assurer que ces services ont assisté à la mise en place desdits équipements.

Par ailleurs, dans l'objectif de subventionner des projets intégrés, économes en eau et fonctionnels, l'arrêté conjoint des Ministres de l'Agriculture et des Finances n°3417-10 du 28 décembre 2010, prévoit que les subventions ne sont accordées qu'après constatation de fonctionnement du réseau d'irrigation. Pour l'ensemble des DPA et ORMVA auditées, les dossiers consultés ne contiennent généralement pas de document attestant la réalisation des tests de fonctionnement du réseau d'irrigation. De même, dans plusieurs cas, les constats de réalisation ne mentionnent pas si ces tests ont été effectués.

La Cour des comptes recommande de :

- Réduire les délais pour effectuer les constats de réalisation ;
- Formaliser l'établissement des rapports de réalisation, notamment les vérifications effectuées lors des contrôles sur les lieux ;
- Mieux encadrer les modifications apportées après réalisation sur les projets approuvés et ce, en précisant notamment les seuils tolérés.

#### e. Calcul de l'aide financière

Le calcul de l'aide financière est effectué par l'application des taux correspondants à chaque catégorie d'investissement sur les coûts retenus. A ce propos, les observations ci-après ont été soulevées :

##### ➤ Absence de référentiel des prix

L'instruction conjointe stipule que les services techniques procèdent à la vérification des devis et factures sur la base des prix constatés dans leurs régions respectives et ce, dans l'attente de la fixation des prix de référence. Or, jusqu'à fin 2013, le Ministère de l'agriculture n'a pas encore mis en place de référentiel des prix en l'absence duquel, les services techniques disposent d'un pouvoir moins encadré quant à l'appréciation à apporter sur les prix des devis et factures présentés par les postulants, ce qui comporte des risques de subjectivité et de traitement non uniforme.

##### ➤ Prise en compte de la TVA dans le coût d'investissement

La loi n°30-85 du 20 décembre 1985 relative à la taxe sur la valeur ajoutée dispose que le matériel destiné à usage exclusivement agricole est exonéré de la TVA avec droit à déduction. Cette exonération est subordonnée à l'accomplissement de certaines conditions et formalités.

Cependant, dans plusieurs cas, la facturation aux postulants se fait en TTC. Par conséquent, les montants correspondant à la TVA viennent augmenter les coûts retenus dans le calcul de l'aide financière.

Pour la catégorie des unités de valorisation, bien que la note de la Direction financière du 18 octobre 2011 ait précisé que les montants d'investissement facturés à retenir pour le calcul de l'aide financière sont en TTC, les montants des factures retenus sont parfois en hors taxe.

##### ➤ Imprécision de certains éléments nécessaires au calcul de l'aide financière

Des imprécisions ont été constatées pour certains éléments nécessaires au calcul de l'aide financière telles que la capacité de stockage des bassins d'eau pour les projets d'irrigation (le volume total ou utile) et les normes relatives à l'acquisition de certains types de matériel d'élevage (nombre d'unité extracteur, maturateur ou filtre à miel, pad cooling, matériel de brumisation). En conséquence, les guichets uniques n'interprètent pas de la même manière la prise en considération de ces éléments dans le calcul de l'aide financière.

##### ➤ Difficultés et erreurs dans le calcul de la subvention

Les erreurs dans le calcul du montant de la subvention, constatées dans certains dossiers, sont d'origines diverses telles que l'application des nouveaux taux et plafonds de subvention, erreurs de classification du postulant (petit agriculteur ou autres, agrégé ou non). Ainsi, certaines erreurs ont donné lieu à des trop-perçus accordés aux bénéficiaires.

#### f. Retard de paiement de l'aide financière

Au vu des durées enregistrées entre les dates de transmission des décisions de paiement au CAM et le déblocage de l'aide financière aux bénéficiaires, il s'avère que l'intérêt accordé au délai de traitement des dossiers de demande de subvention, n'est pas poursuivi en phase de paiement. En effet, le temps nécessaire pour servir les postulants dépasse deux mois pour un nombre de bénéficiaires relativement important (30% en 2012 et 73% en 2013).

#### g. Insuffisance du contrôle après réalisation

Selon l'instruction conjointe, la Direction financière du MAPM et les services de contrôle de gestion relevant des directions régionales d'agriculture (DRA) sont tenus de procéder au contrôle a

posteriori des investissements ayant bénéficié de l'aide financière de l'Etat en établissant des rapports à cet effet. Toutefois, il n'a pas été mis à la disposition de la Cour des comptes de documents pouvant justifier que ces contrôles sont effectués.

#### **h. Restitution de l'aide financière insuffisamment encadrée**

Bien que des bénéficiaires de l'aide financière ayant fait l'objet de décisions de recouvrement n'aient pas restitué les montants dont ils sont redevables à l'égard de l'Etat, ils ont pu bénéficier d'autres subventions. Il est à noter à ce niveau, que l'instruction conjointe n'a pas prévu de traitement spécifique des nouvelles demandes d'aide financière formulées par des postulants ayant bénéficié auparavant de subventions et qui n'ont pas honoré leurs engagements.

Tenant compte de ce qui précède, la Cour des comptes recommande de :

- **Veiller à la vérification des conditions d'application de la TVA sur les montants d'investissement ;**
- **Mettre en place un système de contrôle à même de maîtriser les risques liés aux erreurs dans le calcul de la subvention ;**
- **Prendre les dispositions nécessaires pour la maîtrise des délais de paiement de l'aide financière ;**
- **Prévoir un traitement pour les dossiers dont les postulants n'ont pas honoré leurs engagements au titre d'aide financière antérieure.**

#### **i. Aide financière aux projets d'agrégation et aux projets PPP**

##### **➤ Réalisations faibles pour l'aide financière aux projets d'agrégation**

Malgré les conditions avantageuses de taux et de plafonds de l'aide financière accordée dans le cadre des projets d'agrégation, il a été constaté que, sur la période 2011 à 2013, le total des subventions octroyées au titre de ces projets n'a pas dépassé 149 MDH en 2012 et 142 MDH en 2013, soit 6% de l'enveloppe totale de l'aide financière accordée au titre des mêmes années.

##### **➤ Manque d'encadrement du traitement des projets PPP en matière d'incitations**

L'attribution des projets de PPP s'est basée sur leur cohérence et la création d'emplois mais surtout sur l'importance des apports financiers par les partenaires pour la réalisation des investissements. Cependant ces derniers bénéficient, pour la réalisation des projets convenus avec l'Etat, de l'aide financière à travers le FDA dans les mêmes conditions que les postulants non partenaires. Aucun traitement spécifique n'est prévu pour cette catégorie de projets.

Sachant qu'il s'agit de conventions de partenariat qui prévoient l'ensemble des obligations des deux parties, celles du partenaire se trouvent supportées, en partie, par l'Etat à travers le système universel des incitations du FDA. A titre d'exemple, l'aide financière accordée aux partenaires de six projets dans le cadre du PPP a représenté entre 50% et 77% des investissements réalisés.

##### **➤ Subvention de projets PPP de partenaires n'ayant pas respecté leurs engagements**

Certains partenaires ont bénéficié de l'aide financière alors qu'ils n'ont pas rempli leurs engagements vis-à-vis de l'Etat, notamment en matière de réalisation des projets de mise en valeur, ou encore de paiement de la redevance annuelle. C'est l'exemple des sociétés "M.D.P" et "D. T" à l'ORMVA du Haouz, "O.sarl " et "S.C.A" à l'ORMVA du Gharb et "B " à la DPA de Meknès.

La Cour des comptes recommande de :

- **Prendre les mesures nécessaires pour améliorer le système d'octroi de l'aide financière aux projets d'agrégation ;**
- **Procéder à un encadrement adapté aux investissements réalisés dans le cadre du PPP en matière d'incitations ;**
- **Prévoir, dans la procédure régissant l'aide financière, de vérifier le respect des partenaires de leurs engagements vis-à-vis de l'Etat.**

## **j. Application informatique pour le traitement des dossiers de subvention**

### **➤ Utilisation limitée de l'application**

Sur le nombre total des dossiers traités par les guichets uniques (27.300 dossiers par an en moyenne), 20 % n'ont pas été traités dans l'application informatique. Ceci est dû notamment, au fait qu'elle ne prend pas convenablement en charge tout le processus du traitement des dossiers et que les interfaces de saisie n'offrent pas une convivialité suffisante pour les utilisateurs.

### **➤ Application insuffisamment verrouillée**

Malgré la séparation des tâches entre le profil du guichet unique et des services techniques, des utilisateurs relevant du guichet unique effectuent sur l'application des opérations qui sont du ressort des services techniques. En outre, l'utilisateur a la possibilité de modifier certaines données devant être verrouillées telle que la date d'approbation préalable.

### **➤ Insuffisances en matière du reporting et du contrôle**

Les situations des données des réalisations physiques et financières afférentes à l'emploi du FDA ne peuvent pas être obtenues à partir de l'application informatique. En conséquence, pour des besoins de reporting les guichets uniques tiennent des états manuels de suivi sur Excel.

**La Cour des comptes recommande de mettre en place un système d'information plus adapté en tant qu'outil de gestion permettant notamment de :**

- **Prendre en charge tout le processus de traitement des dossiers;**
- **Répondre au mieux aux besoins des utilisateurs ;**
- **Appliquer les contrôles nécessaires notamment sur les conditions d'octroi de l'aide, les délais, les habilitations et la séparation des tâches ;**
- **Constituer une base de données et mettre à la disposition des utilisateurs une information pertinente, fiable et en temps opportun ;**
- **Produire un reporting répondant aussi bien aux besoins des guichets uniques qu'à ceux des services centraux du MAPM.**

## **C. Mise à niveau des filières agricoles**

Dans le cadre des contrats programmes signés avec les interprofessions des différentes filières agricoles, l'Etat s'engage à apporter une contribution de près de 27% du total des investissements prévus par lesdits contrats. Presque 90% de l'apport de l'Etat proviennent du FDA, soit près de 33 MMDH à l'horizon 2020. Ces apports incluent, outre les subventions universelles, les versements aux interprofessions pour leur mise à niveau.

### **➤ Manque de précision sur la ventilation des subventions entre filières**

Sachant que des catégories d'investissement peuvent être transversales à plusieurs filières (aménagement hydro-agricoles ou acquisition du matériel agricole), il n'est pas précisé la manière de ventiler les aides financières accordées à ces catégories sur les différentes filières. En l'absence de cette précision, se pose la difficulté de suivi de la contribution de l'Etat par contrat programme.

### **➤ Retard dans l'exécution de certains programmes d'action**

L'exécution des conventions conclues avec les interprofessions dans le cadre des contrats programmes ne se fait pas selon les échéanciers prévus. Il s'agit à titre d'exemple :

- Pour la Fédération interprofessionnelle du secteur avicole (FISA), des actions relatives aux programmes de recherche et développement dans le secteur avicole, la mise à niveau de l'interprofession de la filière et la promotion de la consommation des produits avicoles ;
- Pour la Fédération interprofessionnelle des viandes rouges (FIVIAR), de la modernisation des marchés à bestiaux et de mise à niveau des abattoirs pour la filière de viandes rouges ;
- Pour la Fédération Nationale des Eleveurs Producteurs de Lait (FENEPROL), du plan d'actions 2012.

### ➤ **Insuffisance du suivi de l'exécution des conventions conclues dans le cadre des contrats programmes**

En matière de suivi, les conventions prévoient des réunions de leurs comités de suivi tous les six mois et à chaque fois qu'il s'avère nécessaire. Dans les faits, ces comités ne tiennent leurs réunions qu'à l'occasion d'appels de fonds par les interprofessions.

Pour les réalisations physiques des actions convenues, un rapport est produit par l'interprofession et soumis à la validation du comité de suivi. Cependant, il n'est pas fait de contrôle sur place pour vérifier la matérialité des prestations et la réalité de leur affectation aux actions convenues.

D'autres insuffisances en matière de suivi liées principalement au non-respect des conditions et termes contractuels ont été relevées. Il s'agit, à titre d'exemple, des cas suivant :

- Dans le cadre de la convention conclue avec la Fédération interprofessionnelle marocaine de production et d'exportation des fruits et légumes (FIFEL), intitulée " partenariat pour l'organisation et l'encadrement de la participation du Maroc à la 78<sup>ème</sup> édition de la semaine verte de Berlin ", l'interprofession n'a pas préparé un programme d'action que le comité de suivi devait valider préalablement au versement de 7,5 MDH au titre de la contribution de l'Etat. De même, elle n'a pas produit le rapport sur les réalisations physiques et financières et la situation financière et comptable relative à l'exécution de la convention dûment certifiée par un expert-comptable. Aucune mesure n'est entreprise par le MAPM à cet effet, pour le suivi de l'exécution de la convention et, le cas échéant, pour restituer les fonds non utilisés;
- Dans le cas du "Protocole d'investissement relatif à la mise à niveau des infrastructures et de l'organisation de la SONACOS" du 26 février 2010, le comité de suivi et d'évaluation de l'état d'avancement des réalisations des engagements n'a pas été institué. A fin 2013, le MAPM n'a pas entrepris d'actions pour examiner l'emploi des 20 MDH versés à la SONACOS en 2010, alors que la durée de validité du protocole signé le 26 février 2010 est arrivée à terme.
- Concernant la convention de partenariat entre le MAPM et la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (COMADER), signée le 4 mars 2011, le comité de suivi a validé le rapport des réalisations du programme d'action de 2011 sans que la COMADER apporte des justifications aux observations soulevées par le même comité, relatives au financement de certaines actions non prévues par la convention d'un montant total de 200.456 DH. Aucun document n'a été produit pour justifier la satisfaction desdites observations.

### ➤ **Omission au niveau d'une convention conclue avec FISA**

Concernant la convention pour la promotion de l'investissement dans le secteur avicole, l'Etat s'engage, via le FDA, à apporter sa contribution dans le cadre du crédit Dawajine et à subventionner directement certains investissements.

Bien qu'il ait été prévu que les deux soutiens ne peuvent être cumulés pour les mêmes opérations ou projets de même nature, il n'est pas mis en place de mécanismes pour prévenir ce cumul d'autant plus que ces aides sont traitées par deux entités différentes (Crédit Dawajine par le CAM et les aides financières par le guichet unique) et certains projets éligibles au financement par le crédit Dawajine le sont également à l'aide financière (cas de systèmes de refroidissement des unités d'élevage avicole).

**La Cour des comptes recommande de :**

- **Activer le rôle des comités de suivi de l'exécution des conventions ;**
- **Inciter les fédérations interprofessionnelles au respect des termes et conditions d'exécution des conventions (plannings et délais de réalisation, production de rapports de réalisation,...).**

## **D. Fonds des calamités naturelles**

Le fonds des calamités naturelles (FCN) a été créé en 1994, pour la prise en charge totale ou partielle des coûts engendrés par les mesures arrêtées par le Gouvernement au profit des agriculteurs lorsqu'ils sont confrontés à une calamité naturelle. Ce fonds est alimenté par des versements du FDA dans un compte ouvert au nom du CAM à la TGR. Sur la période 2011-2013, les versements ont atteint un montant de 530 MDH.

En matière de gestion du FCN, il a été constaté que :

- Les bilans annuels détaillant les opérations imputées sur le fonds ne sont pas systématiquement produits par le CAM aux services du MAPM comme stipulé par l'instruction régissant le fonctionnement du FCN et ne sont pas demandés par ces derniers.
- La FIMASUCRE ayant perçu un montant de 37,75 MDH au titre de la convention relative aux modalités de mise en œuvre du soutien aux producteurs de canne à sucre affectés par le gel au niveau des régions du Gharb et du Loukkos au titre de la campagne agricole 2011-2012, n'a pas produit de rapport sur les réalisations après achèvement de l'opération de soutien. Le MAPM n'a pas entrepris de démarches pour s'assurer de la mobilisation par la FIMASUCRE de la totalité de sa contribution, soit 31,75 MDH, du nombre d'agriculteurs ayant bénéficié de l'indemnisation, des montants d'indemnisation et, le cas échéant, du reliquat que la FIMASUCRE doit restituer à l'Etat.

**La Cour des comptes recommande de procéder à un suivi plus rigoureux du FCN.**

## II. Réponse du Ministre de l'agriculture et de la pêche maritime

### (Texte réduit)

La stratégie de développement agricole « Plan Maroc Vert », lancée en 2008, vise à relever les défis de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté et à positionner l'agriculture marocaine en tant que principal moteur de croissance de l'économie nationale à l'horizon 2020, en imprimant au secteur agricole une dynamique harmonieuse, équilibrée et évolutive qui tient compte de ses spécificités. Elle repose sur deux piliers ciblant plus d'un million d'entreprises agricoles :

- Le premier pilier porte sur le développement d'une agriculture moderne et à haute productivité, répondant aux règles du marché en s'appuyant sur l'investissement privé.
- Le deuxième pilier concerne l'accompagnement solidaire de la petite agriculture, à travers l'amélioration des revenus des agriculteurs les plus précaires, notamment dans les zones enclavées.

L'accélération de l'investissement se trouve au centre de l'équation du Plan Maroc Vert. Dans ce contexte, le Fonds de Développement Agricole (FDA), créé en 1986 pour mettre en œuvre la politique agricole nationale et catalyser l'investissement agricole privé, s'est naturellement imposé comme l'instrument axial pour concrétiser les objectifs de la stratégie. C'est ainsi que l'Etat s'est engagé à partir de 2010 dans un processus de refonte globale du FDA pour en faire le levier majeur et incontournable de l'investissement, en canalisant son intervention sur un système ciblé et efficace des aides et incitations à l'investissement privé ainsi que sur la mise en œuvre des contrats programmes des filières de production.

La concrétisation de cette refonte a nécessité la révision du cadre réglementaire par la publication de 7 décrets, 32 arrêtés conjoints entre 2010 et 2014 et d'une instruction conjointe (manuel de procédures).

(...)

En outre, des efforts conséquents ont été fournis par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (MAPM) pour la mise à niveau du cadre procédural du système afin d'uniformiser le traitement des dossiers, de rationaliser davantage l'octroi des aides et d'améliorer l'efficacité du contrôle. Les principales mesures concernent l'introduction de normes d'éligibilité, la généralisation du contrôle à priori, l'élaboration de modèles de documents pour l'ensemble des étapes du processus et la fixation des délais de traitement.

Aujourd'hui, le cadre procédural a été stabilisé et pleinement approprié par l'ensemble des intervenants, ce qui a permis au MAPM d'amorcer, dans une logique de perfectionnement continu, l'adaptation de certains aspects relatifs notamment à la procédure de recouvrement des créances du FDA, au référentiel des prix du matériel subventionné et à la qualification/classification des fournisseurs.

En matière de contrôle, le système des aides financières de l'Etat est soutenu par un dispositif aligné sur les bonnes pratiques de gouvernance, qui se matérialise par :

- La séparation des tâches incompatibles entre, d'une part les guichets uniques et, d'autre part les services techniques chargés de l'examen de la conformité des dossiers et du contrôle des réalisations selon la réglementation en vigueur.
- Le contrôle continu du traitement des dossiers et des investissements subventionnés à travers les services de contrôle de gestion aux niveaux régional et central.
- Les missions d'audit annuel, spécifiques aux aides de l'Etat, menées par l'Inspection Générale de l'Agriculture auprès de l'ensemble des structures extérieures.

Au bout de 4 années de mise en œuvre, force est de constater que le nouveau système des aides du FDA présente un bilan parfaitement en phase avec les objectifs du Plan Maroc Vert. En effet, la

moyenne annuelle des aides financières de l'Etat a quasiment doublé entre les périodes 2006-2009 (1,2 milliards Dh par an) et 2010-2013 (2,4 milliards Dh par an), traduisant ainsi l'effet attendu en matière de promotion de l'investissement privé.

Les aides à l'investissement octroyées sur la période 2008-2013 ont permis de soutenir les réalisations des filières majeures et des axes transverses du Plan Maroc Vert :

- L'équipement d'une superficie supplémentaire globale de 204.000 Ha au cours de la période 2008-2013 ;
- Le renforcement du parc national de tracteurs par l'acquisition de 23.600 unités.
- L'utilisation de 6,5 Millions de quintaux de semences certifiées de céréales et la quasi-généralisation de l'utilisation de la semence mono-germe de betterave à sucre ;
- L'intensification de la production animale par l'acquisition de plus de 53.000 génisses de pure race laitière importée, la production de 36 000 veaux issus de croisement industriel et la production de 345.000 têtes d'ovins et bovins de race pure ;
- L'extension du verger arboricole par la plantation de 27.500 Ha d'agrumes et de 25.300 Ha d'olivier ;
- La consolidation de la capacité nationale en unités de valorisation des produits agricoles par la réalisation et la mise à niveau de 210 unités.

L'atteinte de ces résultats a nécessité d'importants investissements de la part des agriculteurs. Les investissements directs (liés aux composantes subventionnées) générés par le FDA sur la période 2008-2013 sont évalués à 34 milliards Dh. En moyenne, 1 Dh d'aide accordé à travers le FDA permet de lever plus de 2,7 Dh d'investissement direct. Ce ratio traduit le rôle fondamental de levier à l'investissement exercé par le FDA.

Le nombre de dossiers de demande de subvention ouverts a atteint près de 68.500 pour le seul exercice 2013, en augmentation de 59% par rapport à 2010, traduisant ainsi la forte tendance à la hausse de la demande des agriculteurs. Le nombre total des agriculteurs ayant bénéficié des aides financières de l'Etat au titre du FDA entre 2010 et 2013 avoisine 131.000 agriculteurs, dont une grande majorité de petits exploitants. En effet, les exploitations de moins de 10 Ha représentent 73% du nombre total de dossiers traités et 50% du montant global des aides versées.

Compte tenu de ce bilan encourageant, le MAPM est résolument déterminé à renforcer le rôle de levier et de catalyseur du FDA, à travers un ciblage plus précis des aides couplé à une évaluation fine des résultats, afin de générer un impact encore plus fort sur l'investissement et la valeur ajoutée agricoles. A ce titre, il convient de signaler que, malgré la progression enregistrée ces dernières années, le niveau des aides dans notre pays reste largement en deçà des pays concurrents ou des marchés cibles (environ 2% du chiffre d'affaires agricole pour le Maroc contre près de 7,5% pour la Turquie ou encore 20 à 25% pour l'Union Européenne).

Le système incitatif a, par ailleurs, enregistré des avancées majeures en termes de mécanismes de pilotage et de gouvernance qu'il s'agit aujourd'hui de consolider et ce, dans une démarche volontariste d'amélioration continue. Ainsi, et tenant compte des observations de la mission de contrôle de gestion de la Cour des Comptes, le MAPM dispose d'un plan d'action clair qui vise la poursuite de la mise à niveau des procédures et de l'organisation, le développement des capacités des services gestionnaires et le renforcement du dispositif de contrôle.

## **A. Gouvernance**

### **➤ Réunions du comité technique du FDA et mise en œuvre de ses recommandations**

Le comité technique du FDA tenu en date du 20 janvier 2014 a recommandé la tenue annuelle de ses réunions. Le MAPM œuvre à la mise en œuvre de cette recommandation au même titre que les

autres recommandations de ce comité. En effet, le déploiement généralisé de l'application informatique SABA et la mise en place du protocole d'échange de données informatisé avec le CAM permettront de fiabiliser et d'accélérer la production des données nécessaires à l'établissement des rapports et bilans annuels du FDA, ce qui facilitera en conséquence la tenue annuelle des réunions de ce comité.

Concernant les principales autres recommandations émises par le comité technique, leur situation de mise en œuvre est comme suit :

- Un protocole d'échange de données informatisé a été signé entre le MAPM et le CAM en date du 16 décembre 2013, instituant l'obligation d'édition des décisions de paiement des aides à partir de l'application SABA et permettant la transmission automatique de ces décisions aux Caisses Régionales du Crédit Agricole (CRCA). Ce protocole est entré en vigueur à partir du 23 décembre 2013 ;
- S'agissant de la révision de la procédure de recouvrement des créances du FDA, un projet de décret a été finalisé en 2014 et se trouve actuellement dans le circuit d'approbation. Ce projet de décret prévoit de confier le recouvrement au comptable du Trésor en lieu et place du CAM ;
- Concernant la mise à jour de la convention de distribution de l'aide financière de l'Etat signée avec le CAM, le MAPM a élaboré un nouveau projet de convention qui tient compte notamment du nouveau périmètre de ses missions et arrête les nouvelles conditions et modalités de partenariat. Cette convention sera signée une fois le décret précité publié ;
- S'agissant du regroupement des services centraux dédiés au FDA au sein d'une Division des aides et incitations au niveau de la Direction Financière du MAPM, les projets de textes (décret et arrêté) instituant cette nouvelle organisation ont été finalisés et introduits dans le circuit d'approbation ;
- En matière d'actions d'information menées depuis la refonte du FDA en 2010, le MAPM a mis en œuvre un important plan de communication utilisant plusieurs supports et canaux et visant à toucher le plus grand nombre d'agriculteurs ;
- Concernant l'évaluation de l'impact des aides du FDA, le MAPM a lancé en 2014 une étude pour élaborer un bilan stratégique des réalisations du Plan Maroc Vert et un plan d'accélération du secteur agricole. Cette étude, qui est actuellement en cours de réalisation, accorde une place prépondérante au volet du FDA.

#### ➤ **Formalisation des attributions des services centraux du MAPM intervenant dans la gestion du FDA**

L'organisation des services centraux impliqués dans la gestion du FDA a permis d'accompagner efficacement la montée en régime du FDA depuis 2009. Toutefois, devant la multiplicité des acteurs concernés et compte tenu des perspectives de développement du FDA, le MAPM a jugé opportun de mettre à niveau l'organisation des services centraux en charge de ce fonds dans le sens d'améliorer l'efficacité et la gouvernance du système.

Ainsi, il a été décidé de regrouper les services centraux dédiés au FDA au sein d'une Division des aides et incitations relevant de la Direction Financière. Cette division sera chargée de la coordination et du pilotage, du suivi-évaluation et du contrôle de gestion du FDA.

A cet effet, les projets de textes (décret et arrêté) portant modification de l'organisation des directions centrales du MAPM ont été finalisés avec les départements ministériels concernés et introduits dans le circuit d'approbation.

## **B. Subventions directes**

### **1. Intervenants dans le traitement des demandes de l'aide financière**

#### **a. Guichets uniques et services techniques**

##### **➤ Communication et suivi des réclamations**

Depuis la refonte du système des aides du FDA en 2010, le MAPM a mis en œuvre une large campagne d'information et de communication axée sur plusieurs supports et canaux, dans l'objectif de toucher le plus grand nombre d'agriculteurs et d'intervenants dans le système (interprofessions et associations agricoles, opérateurs, banques partenaires, ...).

En plus du travail de proximité mené par le personnel des guichets uniques et des journées de sensibilisation tenues au niveau local, le MAPM met en ligne sur son site internet ([www.agriculture.gov.ma](http://www.agriculture.gov.ma)) le guide des aides financières de l'Etat. En outre, le MAPM a mis en place un centre d'information (N° appel : 08 020 020 50) qui reçoit les questions des agriculteurs et leur fournit les informations nécessaires sur les aides financières. L'effet de ces mesures peut être évalué à travers la forte progression du nombre de dossiers déposés par les agriculteurs, qui est passé de près de 43.000 dossiers en 2010 à 68.500 dossiers en 2013.

Concernant les réclamations des agriculteurs, il est procédé de manière continue à leur examen et suivi par les guichets uniques, les Directions régionales et les Directions Centrales concernées. De plus, un dispositif de remontée d'information relative aux réclamations a été mis en place à travers le centre d'appel et le site Internet du MAPM.

Au niveau des services extérieurs, certains guichets uniques tiennent un registre dédié au suivi des réclamations des postulants (exemples des ORMVA du Gharb et du Tadla). Cette pratique sera généralisée à l'ensemble des guichets uniques.

##### **➤ Ressources humaines**

En termes d'effectif, ce sont près de 1.000 fonctionnaires qui sont directement impliqués dans la gestion du système des aides, dont environ 200 personnes sont affectées aux guichets uniques et 800 aux services techniques (chargés de l'examen technique des dossiers et du contrôle des réalisations sur le terrain).

L'évaluation du nombre de personnes au niveau des guichets uniques doit tenir compte de l'effectif global y compris, pour le cas des ORMVA, des effectifs présents au niveau des antennes locales. De plus, elle ne doit pas se limiter à l'effectif en charge spécifiquement de l'accueil et de la réception des dossiers vu que le personnel du guichet unique assure plusieurs autres tâches, conformément à la procédure en vigueur. Ainsi, et dans une logique d'optimisation des ressources humaines, le nombre de personnes affectées spécifiquement à l'accueil et à la réception des dossiers peut être modulé selon l'affluence des agriculteurs.

En matière de formation continue, le système des aides du FDA a été inscrit parmi les priorités du schéma directeur quinquennal de formation continue mis en place par le MAPM dès 2010. Ce schéma directeur se décline en programmes de formation continue spécifiques déployés au niveau des directions centrales et régionales. En outre, tous les changements opérés au cours des 4 dernières années au niveau des procédures de traitement des dossiers d'aides ont été accompagnés de sessions de formation ciblées au profit des intervenants dans le système. De même, un appui permanent est apporté aux utilisateurs de l'application SABA à travers (i) le service d'assistance « helpdesk » au niveau de la Direction des systèmes d'information, (ii) un support multimédia servant de guide d'utilisation et (iii) un forum des utilisateurs de l'application.

Enfin, les DRA et les Directions centrales apportent leur assistance technique aux DPA/ORMVA pour le traitement des dossiers en cas de besoin et ce, comme prévu par la procédure en vigueur.

### ➤ **Tâches des commissions techniques**

Concernant la composition des commissions techniques chargées du constat sur le terrain, le principe fondamental appliqué par l'ensemble des DPA et ORMVA réside dans l'adéquation entre les compétences des membres de la commission et l'objet de l'investissement à subventionner. De plus, le MAPM a instauré à partir de 2013 l'obligation de contrôle par les DRA de l'ensemble des dossiers dont le montant de subvention dépasse 1 million de Dh. Ce « double » contrôle s'effectue à toutes les étapes du processus de traitement des dossiers, et en particulier lors de la phase de constat sur le terrain où les commissions techniques des DPA/ORMVA doivent être accompagnées par les services compétents de la DRA.

Par ailleurs, le MAPM veille au strict respect du principe de la séparation des tâches incompatibles. A ce titre, la procédure de traitement des dossiers (instruction conjointe) a accordé une importance particulière à la séparation des tâches entre les guichets uniques et les services techniques. Quant au constat de la Cour des Comptes sur l'établissement, par les mêmes commissions, des constats avant et après réalisation des investissements, le MAPM considère que cette pratique ne représente pas un cumul de tâches incompatibles, vu qu'il s'agit d'un seul processus qui démarre du constat avant-projet et s'achève à la vérification des travaux réalisés. A l'inverse, cette pratique permet un gain en cohérence et un contrôle plus efficace, en pleine connaissance de l'ensemble des éléments du dossier de subvention.

### ➤ **Délais de traitement des dossiers et leur suivi**

Le suivi des délais de traitement des dossiers est entièrement pris en charge par l'application informatique SABA. En effet, une date est associée à chaque étape du processus de traitement des dossiers saisis, permettant aux guichets uniques le suivi continu des délais. De plus, avec la mise en place de l'échange de données informatisé avec le CAM, les utilisateurs disposent dans SABA des informations nécessaires sur les délais jusqu'au versement des subventions au profit des bénéficiaires.

Concernant le délai de traitement des dossiers, la mesure de la performance globale de l'ensemble des guichets uniques au titre des exercices de 2012 et de 2013 montre qu'environ 72% des dossiers ouverts ont été traités dans l'année soit un taux d'atteinte de 80% de l'objectif fixé par l'instruction conjointe, ce qui représente une performance satisfaisante. Dans le but d'améliorer davantage ce taux, des ajustements opérationnels sont progressivement apportés.

## **b. Crédit Agricole du Maroc**

### ➤ **Convention tripartite avec le CAM**

La convention tripartite avec le CAM est établie en vertu du décret n°2-85-891 fixant la procédure de distribution de l'aide financière de l'Etat dans le cadre du FDA. Un nouveau projet de décret modifiant et complétant le décret n°2-85-891, et visant à prendre en compte la nouvelle mission du CAM (organisme payeur) ainsi qu'à confier le recouvrement des créances du FDA au comptable chargé du trésor, a été finalisé et introduit dans le circuit d'approbation.

Une fois ledit décret modificatif publié, il sera procédé à la signature d'une nouvelle convention avec le CAM qui tient compte du nouveau rôle du CAM et arrête les nouvelles conditions et modalités de partenariat et de rétribution.

### ➤ **Affectation des rémunérations du compte ouvert au nom du CAM**

Le MAPM tient à signaler qu'au niveau des établissements publics sous sa tutelle, les fonds provenant des subventions de l'Etat et virés sur un compte ouvert à la TGR, ne donnent pas lieu à rémunération. De plus, comme rappelé par le rapport de la mission de la Cour des Comptes, les situations du compte ouvert par le CAM à la TGR telles que transmises au MAPM, ne font pas état d'intérêts créditeurs générés par les fonds du FDA. Ainsi, le MAPM ne pouvait avoir connaissance de la rémunération de ce compte. A cet égard, le nouveau projet de convention avec le CAM prend en considération cette observation et prévoit bien que les fonds mis à la disposition du CAM ne peuvent donner lieu à rémunération.

## **2. Traitement des demandes de subvention**

### **a. Eligibilité des investissements à la subvention**

#### **➤ Vérification de l'éligibilité des investissements à la subvention**

Les guichets uniques n'ont aucune difficulté particulière en matière de vérification de l'historique des aides précédemment accordées, pour se prononcer sur l'éligibilité des investissements objet des demandes de subvention. Les « difficultés de vérification » évoquées par la mission de la Cour des Comptes se basent sur des observations se rapportant à trois dossiers seulement, auxquelles le MAPM a apporté les arguments nécessaires dans sa réponse au rapport particulier de la Cour.

En effet, pour le cas des projets subventionnés où les services techniques ont signalé au niveau des constats avant réalisation l'existence d'anciens équipements d'irrigation, ces mêmes services avaient bien procédé préalablement aux vérifications nécessaires permettant de s'assurer que les anciens équipements n'ont pas bénéficié auparavant d'une aide de l'Etat. Ces vérifications s'effectuent à travers la consultation de l'application SABA et des archives des guichets uniques, ainsi que par la consultation des services du CAM (pour les dossiers instruits avant la création des guichets uniques en 2008).

Concernant la DPA d'El Hajeb, le service technique chargé du traitement des dossiers d'épierrage dispose bien des listes des bénéficiaires des travaux d'épierrage réalisés par l'Etat durant la période 2010-2012. Ces listes sont consultées avant de statuer sur l'éligibilité des dossiers de subvention pour cette catégorie d'investissement.

### **b. Constitution du dossier de l'aide financière**

#### **➤ Lien juridique entre le postulant à l'aide et le terrain support de l'investissement**

Le régime foncier au Maroc se caractérise par la diversité des statuts (Melk, Collectif, Domaine Privé de l'Etat, Guich, Habous) et des modes de faire-valoir, ainsi que par la faible immatriculation des terres. En soi, la situation du foncier constitue une contrainte majeure pour le développement de l'investissement agricole. Aussi, tout système d'aide à l'investissement se doit, pour garantir son attractivité et sa performance, d'être inclusif et se doter de procédures simples et de mécanismes de contrôle efficaces.

Depuis la refonte du système des aides en 2010, l'instruction conjointe a fixé, pour chacun des statuts fonciers et des modes de faire-valoir, la liste précise des pièces à produire pour justifier le lien juridique entre le postulant et l'exploitation support de l'investissement. Cette mesure constitue une avancée importante visant à sécuriser davantage les investissements et à uniformiser le traitement des dossiers à l'échelle nationale.

Concernant l'observation relative à la vérification des clauses du contrat de bail, il est à souligner que le risque de résiliation persiste même après l'octroi de la subvention et sans que cela ne soit forcément prévu par le contrat (ex. non-paiement du loyer, abandon de l'exploitation...). Ainsi, il est impossible, lors de l'instruction des dossiers de demande de subvention, de prévenir l'ensemble des risques pouvant conduire à la résiliation du contrat de bail. En tout état de cause, le postulant à l'aide (en l'occurrence le locataire) demeure le seul et unique responsable en cas de litige conduisant à la non fonctionnalité du projet.

S'agissant du respect de la durée minimale du contrat de location, l'instruction conjointe permet d'accepter les contrats de location d'une durée inférieure à 5 ans lorsque ces derniers comportent des dispositions stipulant une tacite reconduction entre le bailleur et le locataire.

Pour le cas des bâtiments d'élevage, des centres de collecte du lait et des unités de valorisation de la production animale, la procédure de traitement a été récemment révisée pour étendre la vérification du lien juridique à cette catégorie d'investissement.

Enfin, pour les cas de projets PPP ayant reçu une autorisation d'accès au terrain, les décisions de subvention n'ont été établies qu'après présentation de la convention de partenariat dûment signée.

### **c. Examen technique et approbation des projets**

#### **➤ PV de sortie sur les lieux avant réalisation**

L'observation de la Cour des comptes relative à l'établissement des procès-verbaux (PV) avant réalisation de l'investissement ne concerne que deux entités sur l'ensemble de celles auditées. Cela étant, le MAPM veillera à ce que l'ensemble des structures formalisent, dans les PV d'état des lieux avant réalisation, les vérifications opérées en la matière.

Par ailleurs, les modèles de PV, qui ont connu plusieurs améliorations depuis la refonte du système des aides en 2010, sont en cours d'adaptation pour faciliter leur renseignement et améliorer leur exploitation.

#### **➤ Etudes techniques des projets d'irrigation localisée**

Le système de qualification et de classification des entreprises intervenant dans le domaine de l'aménagement de l'espace agricole a été amendé, notamment pour introduire une nouvelle branche d'activité relative à la conception et à la réalisation des travaux d'équipement en irrigation localisée. Deux arrêtés relatifs à ce nouveau système de qualification et de classification ont été publiés au Bulletin Officiel en juin 2014.

L'entrée en vigueur du nouveau système de qualification et de classification s'est concrétisée par l'octroi des certificats dès le mois de juillet 2014. Les certificats commenceront à être exigés dans les dossiers de subvention à compter du 1er janvier 2015. A ce titre, la procédure de traitement des dossiers est en cours de révision pour intégrer cette modification.

Ce nouveau système de qualification et de classification constitue une avancée majeure qui permettra d'améliorer la qualité des études, de réduire les délais de traitement par les services techniques, d'accélérer les délais de réalisation des projets d'irrigation localisée et de renforcer la qualité des installations et la durabilité des équipements.

#### **➤ Justificatifs des ressources en eau disponibles et/ou autorisées**

Concernant l'observation de la Cour des comptes relative à l'approbation préalable avant production d'autorisation de prélèvement d'eau, il convient de souligner que le dossier de demande de subvention de l'unique cas soulevé n'a été instruit qu'après présentation de l'autorisation de pompage conforme au dossier d'approbation préalable.

S'agissant des conditions d'acceptation des déclarations de prélèvements des points d'eau existants, elles sont bien encadrées par la procédure en vigueur qui détaille les contrôles et les vérifications à effectuer sur le terrain pour éviter l'extension des superficies irriguées ou des prélèvements supplémentaires à partir de points d'eau existants non autorisés.

#### **➤ Modalités d'approbation des projets de plantation et de construction de bâtiments d'élevage**

Concernant les projets de plantation, le modèle de fiche figurant parmi les pièces constitutives du dossier d'approbation préalable, comporte les principales caractéristiques techniques nécessaires (superficie à planter, densité, nombre de plants, mode d'irrigation). Aussi, d'autres informations importantes pourront y être intégrées à l'occasion de la révision prochaine de la procédure de traitement (instruction conjointe).

S'agissant des bâtiments d'élevage, les pièces constitutives des dossiers d'approbation préalable et les modalités de leur examen sont en cours d'adaptation pour mieux encadrer la procédure de traitement par les services techniques.

#### **d. Constats de réalisation des investissements**

##### **➤ Délais d'établissement des constats de réalisation des investissements**

La mutualisation de l'utilisation des véhicules au niveau des structures extérieures et la mobilisation du personnel des services techniques sur les autres missions dont ils ont la charge également, rendent difficile le suivi d'un planning précis pour la visite des lieux après réalisation des investissements. Cependant, les services techniques veillent au strict respect de l'ordre chronologique de dépôt des dossiers pour la réalisation des visites tout en veillant à une optimisation des circuits par le regroupement des visites de plusieurs exploitations.

Le délai moyen d'établissement des constats de réalisation est jugé globalement satisfaisant vu le niveau d'atteinte (80%) de l'objectif fixé en matière de délai de traitement et ce, malgré l'augmentation continue des dossiers de demande de subvention. Les délais relativement longs soulevés par la Cour des comptes demeurent limités à certains guichets uniques ou à des catégories d'investissement fortement sollicitées.

##### **➤ Vérification des déclarations des postulants lors des contrôles sur les lieux**

Pour le matériel agricole et d'élevage, les informations à fournir par le postulant au stade de la demande d'accord de principe et qu'il doit ensuite justifier lors de la phase de demande de l'aide financière sont résumées ci-après :

- La superficie exploitée pour le cas d'acquisition du matériel dont la norme d'éligibilité est liée à la surface (tracteur, ...). Cette information est justifiée par le lien juridique joint à la demande de subvention de tout matériel agricole ;
- Le nombre de tracteurs en possession pour l'acquisition du matériel agricole tracté (matériel de travail du sol, de traitement, de semis,...). Cette information est justifiée par une copie (ou les copies) de la carte grise du tracteur ;
- La superficie du bâtiment d'élevage pour l'acquisition du matériel d'élevage dont les normes d'éligibilité sont indexées sur la capacité du bâtiment d'élevage (exprimée en nombre de tête de petits ruminants ou de gros bétail). Cette information est vérifiée lors du constat de réalisation par la mesure de la superficie du bâtiment.

En l'absence de ces pièces, les décisions de paiement ne peuvent en aucun cas être établies et aucune aide ne peut être accordée. La vérification des conditions d'éligibilité est ainsi effectuée systématiquement par les commissions techniques.

Les constats de réalisation sont obligatoires et sont effectivement élaborés par les services techniques. Aussi, les modèles de constat pour le matériel agricole et d'élevage seront complétés pour retracer, en plus des éléments du contrôle technique, la vérification de la conformité des déclarations du postulant avec les justificatifs des normes.

##### **➤ Rapports de réalisation**

D'une manière générale, les avis des services techniques et leurs décisions, au sujet des projets qui soulèvent des observations, sont consignés dans des PV. Les conclusions de ces PV sont repris dans les lettres adressées par les guichets uniques aux postulants pour satisfaire les observations y afférentes.

Concernant les seuils de tolérance des écarts entre la consistance des réalisations à subventionner et celle des projets approuvés, ils sont en cours de fixation au niveau de la procédure de traitement des dossiers (instruction conjointe).

Par ailleurs, et s'agissant des documents rapportant les quantités mesurées des travaux, les services techniques produisent des attachements détaillant les métrés des travaux réalisés avec les informations nécessaires justifiant la liquidation de la subvention. Ces documents sont joints aux dossiers archivés. L'observation de la Cour des comptes à ce sujet n'a concerné qu'une seule structure auditée qui, depuis 2013, a été mise à niveau sur ce plan.

### ➤ **Constats de réalisation**

Pour les projets d'aménagement foncier, il s'agit d'une opération d'épierreage en profondeur, subventionnée par hectare épierré, et non pas d'un ramassage de pierres superficielles ou de travaux de déblais et/ou remblais. Le volume et la nature des travaux effectués ne peuvent donc être déduits d'une simple comparaison entre la situation d'avant et d'après projet. Aussi, et bien que la mesure de la superficie épierrée n'est pas dépendante de la situation d'avant-projet et ne peut être effectuée qu'à la fin des travaux, les services techniques seront appelés à renseigner en détail le PV de l'état des lieux d'avant et après projet.

Pour les projets d'aménagement hydro-agricole, le contrôle des travaux non apparents après l'achèvement des projets d'irrigation est effectivement réalisé par les services techniques au cours de l'exécution desdits travaux. De même, les tests de fonctionnement du réseau d'irrigation après achèvement du projet sont effectués de manière systématique. Le modèle de constat de réalisation pour les projets d'irrigation sera complété pour que ces deux contrôles y soient formalisés de manière précise.

### **e. Calcul de l'aide financière**

#### ➤ **Référentiel des prix**

Le MAPM a lancé en mai 2013 une étude sur l'élaboration d'un référentiel des prix du matériel agricole, du matériel d'élevage et du matériel d'irrigation bénéficiant de l'aide de l'Etat. Cette étude a abouti à un référentiel des prix sous la forme d'une base de données structurée et couvrant l'ensemble du matériel concerné. Ainsi, plus de 360 matériels ont été inventoriés et codifiés puis ventilés en 2.000 articles environ (en fonction des caractéristiques techniques) et pour lesquels plus de 8.000 prix ont été collectés et analysés.

Actuellement, le MAPM prépare les modalités de mise en œuvre de ce référentiel au niveau de l'ensemble des structures concernées (formation, intégration au niveau de l'application SABA, ...). Ce référentiel sera exploité pour apporter les ajustements nécessaires au système en matière de segmentation du matériel, de catégorisation des prix, de fixation des montants de subvention et des plafonds ainsi qu'au niveau des procédures de traitement.

#### ➤ **Prise en compte de la TVA dans le coût de l'investissement**

La loi n°30-85 relative à la TVA prévoit l'exonération de cette taxe pour une liste de matériels destinés à usage exclusivement agricole, sous réserve de l'accomplissement de certaines conditions et formalités.

Pour le cas de tous les matériels agricoles, hors matériel d'irrigation, et qui figurent sur la liste objet de l'exonération, cette incitation fiscale est subordonnée à la présentation par les acheteurs d'une attestation, conformément aux dispositions du décret n°2-86-99 du 14 mars 1986. Ces formalités sont effectivement appliquées et la facturation aux agriculteurs dudit matériel agricole se fait systématiquement hors TVA.

S'agissant du matériel d'irrigation, l'exonération de la TVA à l'importation est régie par les dispositions du décret n° 2-83-605 du 29 juillet 1983, qui fixe la liste des matériels admissibles à l'exonération ainsi que les conditions et la procédure pour bénéficier de cette incitation. Il est à signaler que deux articles ne figurent pas au niveau de la liste sus-citée, à savoir la géomembrane (pour les bassins de stockage) et les pompes horizontales. Par ailleurs, les tubes en PVC sont à usages multiples, ce qui pose des difficultés d'application de la procédure d'exonération. Par conséquent, ces trois articles font l'objet d'une facturation de la TVA par les fournisseurs de matériel d'irrigation, en respect des dispositions réglementaires.

Ainsi, à l'exception des 3 articles susmentionnés, les agriculteurs bénéficient bien de l'exonération de la TVA et ce, conformément au cadre légal et réglementaire en vigueur.

### ➤ **Calcul de l'aide financière**

Les arrêtés conjoints et l'instruction conjointe du FDA fixent les bases de calcul des subventions pour l'ensemble des catégories d'investissement. Les cas d'imprécisions soulevés par la Cour des comptes ne concernent qu'un nombre très réduit de composantes, pour lesquelles le MAPM apportera de manière explicite des précisions complémentaires à même de lever tout risque d'interprétation par les guichets uniques.

Les erreurs dans le calcul du montant de la subvention relevées correspondent à seulement 4 cas sur l'ensemble des dossiers audités. A ce titre, les décisions de recouvrement des trop-perçus y afférents ont été adressées aux bénéficiaires pour restitution des montants indus.

Par ailleurs, il est important de souligner que l'utilisation généralisée de l'application SABA permet aujourd'hui un traitement automatisé de l'ensemble des dossiers et réduit très fortement le risque d'erreur dans le calcul des montants de subventions.

### **f. Délais de paiement de l'aide financière**

A partir de l'exercice 2012, et dans un souci d'optimisation de l'utilisation des fonds publics, les versements au CAM sont effectués sur la base des appels de fonds effectifs transmis au MAPM par le CAM et portant sur le montant réel des décisions en instance de paiement, et non par anticipation des besoins comme auparavant.

Pour l'année 2013, le délai élevé s'explique essentiellement par les contraintes d'exécution budgétaire qu'a subies le MAPM durant cet exercice (décisions de gel des crédits et décision d'arrêt des engagements).

Aussi, et pour garantir une célérité dans le paiement des aides, le MAPM offre la possibilité aux postulants de fournir leurs numéros de comptes bancaires afin que les débloquages de l'aide puissent se faire par virement bancaire. Cette option est prise en charge par l'application SABA et par l'échange de données informatisé avec le CAM.

### **g. Contrôle après réalisation**

Le dispositif de contrôle mis en place par le MAPM est à considérer dans sa globalité. En effet, les contrôles effectués par les différentes structures centrales et régionales sont complémentaires.

Au niveau central, l'Inspection Générale de l'Agriculture effectue, dans le cadre de son programme annuel d'audit du FDA, des missions de contrôle a posteriori des dossiers ayant bénéficié de l'aide financière de l'Etat. Les rapports y afférents sont transmis par le MAPM à la Cour des Comptes conformément à la réglementation en vigueur.

De même, la Direction Financière du MAPM procède aux contrôles et vérifications nécessaires sur l'ensemble des dossiers payés à l'occasion de l'établissement des bilans et rapports annuels du FDA. Dans ce cadre, ce sont plus de 160 000 dossiers payés entre 2006 et 2012 qui ont fait l'objet de vérifications.

A l'échelle des DRA, des commissions mixtes chargées du contrôle a posteriori des investissements ont été mises en place. En outre, la circulaire du MAPM en date du 30/08/2013 a instauré l'obligation de contrôle, par les DRA, des dossiers de subvention dont le montant dépasse 1 million de Dh.

Les procédures de contrôle sont en amélioration continue pour répondre aux exigences des normes de contrôle. A cet égard, le MAPM a entamé l'élaboration d'un manuel de contrôle de gestion du traitement des dossiers de demande de subvention et du contrôle a posteriori des réalisations ayant bénéficié de l'aide de l'Etat dans le cadre du FDA.

### **h. Restitution de l'aide financière**

En avril 2013, le MAPM a adressé à l'ensemble de ses structures extérieures et au CAM une circulaire fixant les modalités de traitement des nouveaux dossiers de subvention déposés par des postulants soumis à des décisions de recouvrement. Cette circulaire indique que le paiement de toute nouvelle aide afférente à ces dossiers doit être suspendu jusqu'au remboursement des

montants à recouvrer. Cette circulaire a été consolidée en novembre 2013 par la généralisation du blocage de paiement à l'ensemble des guichets uniques.

La mise en œuvre de cette circulaire a permis la restitution d'un montant total de 799 143,52 Dh se rapportant à 7 décisions de recouvrement. Seuls 3 cas de postulants ont pu bénéficier de nouvelles subventions alors qu'ils sont soumis à des décisions de recouvrement. Les paiements y afférents ont été effectués soit avant la mise en place de la circulaire, soit avant la généralisation du blocage à l'ensemble des guichets uniques (cas d'un dossier traité dans un guichet unique différent de celui ayant instruit le dossier objet de recouvrement).

Ce protocole de contrôle est désormais renforcé par l'application SABA qui intègre une fonctionnalité permettant, au niveau national sur l'ensemble des guichets uniques, le blocage automatique de l'envoi au CAM des décisions de paiement dont les bénéficiaires ont fait l'objet de décisions de recouvrement. Il en est de même pour l'application informatique du CAM, s'agissant du paiement de l'aide.

### **i. Aide financière aux projets d'agrégation et aux projets PPP**

#### **➤ Aide financière aux projets d'agrégation**

La proportion des subventions accordées dans le cadre de l'agrégation est appelée à croître significativement avec la montée en régime des projets d'agrégation et suite à la promulgation de la nouvelle loi (n°04-12) sur l'agrégation agricole et des nouveaux textes réglementaires pris pour son application, à savoir (i) l'arrêté conjoint fixant les formes et modalités d'approbation des projets d'agrégation et (ii) l'arrêté conjoint fixant les montants, les taux et les modalités d'octroi des subventions accordées à ces projets. Les dispositions prévues par ces nouveaux arrêtés résultent d'une démarche pleinement concertée avec l'ensemble des interprofessions agricoles et les chambres d'agriculture régionales afin de s'adapter aux réalités des projets sur le terrain.

#### **➤ Traitement des projets PPP en matière d'incitations**

La convention de partenariat des projets PPP ne peut en aucun cas constituer le cadre définissant l'ensemble des aides et incitations dont peut bénéficier le partenaire. En effet, l'octroi des dites aides et incitations relève du domaine législatif et réglementaire. A ce titre, le Code des Investissements Agricoles et les textes régissant le FDA n'ont prévu aucune disposition qui exclut les projets PPP des aides financières de l'Etat.

Les investissements réalisés sur les terrains objet de PPP sont éligibles à l'aide de l'Etat à travers le FDA au même titre que les investissements réalisés sur tout autre terrain agricole, abstraction faite de leurs statuts et modes de gestion. Dans les deux cas, l'aide à l'investissement est accordée selon les mêmes taux et plafonds et les dossiers sont soumis aux mêmes règles et procédures en vigueur.

Les partenaires s'engagent dans des projets capitalistiques et comportant une dimension risque importante et structurelle (aléas climatiques, incertitudes liées au marché, long retour sur investissement...). Dans ce contexte, le PPP constitue une plateforme de projets dans lesquels le FDA intervient pour encourager la prise de risque et l'investissement.

Aussi, tout traitement spécifique, dans le sens de défavoriser les partenaires par rapport au régime commun des aides représenterait une entrave majeure au développement des opérations de PPP et de mobilisation du foncier qui sont un véritable levier pour drainer l'investissement dans le secteur agricole et contribuer à l'atteinte des objectifs du Plan Maroc Vert. En outre, une telle mesure irait à l'encontre de la volonté nationale de créer un environnement d'investissement favorable et concurrentiel.

Pour les six projets soulevés par la mission de la Cour des comptes, l'évaluation du soutien du FDA s'est basée uniquement sur les investissements des composantes subventionnées (irrigation localisée, plantations, matériel agricole), lesquels ne représentent que 19% du montant total des investissements prévus par les conventions de PPP. En prenant en considération le montant global

des investissements, le ratio moyen de subvention pour ces projets serait ramené à 11%, ce qui traduit pleinement l'effet de levier joué par le FDA.

#### ➤ **Subventions de projets PPP de partenaires n'ayant pas respecté leurs engagements**

Le suivi du respect des engagements des partenaires dans le cadre du PPP est du ressort exclusif de la Commission Interministérielle de Partenariat et non des structures en charge du FDA. D'ailleurs, ce suivi n'est pas prévu dans l'instruction conjointe du FDA, selon laquelle les dossiers de subvention afférents aux projets PPP sont traités dans les mêmes conditions que les autres dossiers.

S'agissant des redevances locatives, il est à rappeler que ces dernières sont payées par les partenaires à la Direction du Domaine de l'Etat relevant du Ministère de l'Economie et des Finances, et que leur recouvrement s'effectue par les comptables du Trésor conformément au Code de recouvrement des créances publiques. Compte tenu de ce qui précède, cette question de recouvrement des redevances locatives est régie par un cadre spécifique et ne doit en aucun cas être liée au système des aides à travers le FDA.

Le système d'aides du FDA ne peut être soumis à des conditionnalités qui dépassent son champ d'action, sous peine de ralentir le rythme d'investissement privé et remettre en cause le développement du secteur agricole.

#### **j. Application informatique pour le traitement des dossiers de subvention**

L'application informatique SABA est le fruit d'un développement interne par les équipes du MAPM, dans des délais optimisés eu égard à la taille importante de ce projet. Son déploiement a été effectué de manière progressive depuis 2010, nécessitant d'importants investissements en matériel et infrastructures informatiques et un accompagnement continu de l'ensemble des services à travers la formation, l'assistance sur le terrain et un service permanent de Helpdesk.

Le taux moyen de 80% des dossiers saisis sur SABA sur la période 2010-2012 représente une véritable performance. Depuis fin 2013, la mise en place du protocole d'échange de données informatisé avec le CAM a permis de consolider cette performance et parachever définitivement le processus de déploiement de l'application SABA en vue d'atteindre un taux de 100% de dossiers saisis au niveau de l'ensemble des guichets uniques.

La possibilité offerte aux utilisateurs relevant du guichet unique d'effectuer sur SABA des opérations du ressort des services techniques représente une flexibilité qui permet de s'adapter aux spécificités de certaines structures. Par ailleurs, les dates d'approbation préalable et de demande de subvention sont modifiables uniquement par le Chef du Service des aides et incitations de la DRA, pour permettre la correction d'éventuelles erreurs de saisies, avec l'obligation de notifier ces corrections à la Direction financière et à la Direction des systèmes d'information.

Enfin, en matière de reporting et de contrôle, l'application SABA permet de générer automatiquement les situations des réalisations physiques et financières, par catégorie, des dossiers de subventions.

### **C. Mise à niveau des filières agricoles**

#### ➤ **Ventilation des subventions entre filières**

Les subventions transversales à plusieurs filières concernent les aménagements hydro-agricoles, l'amélioration foncière et l'acquisition de certains matériels agricoles.

Concernant les aides accordées aux projets d'aménagement hydro-agricole et foncier, l'affectation des subventions allouées par filière est en cours d'intégration par l'application SABA qui consolidera, par type de culture à irriguer, les superficies aménagées et les aides accordées à cette catégorie d'investissement.

Les types de matériel agricole à caractère transversal sont les tracteurs, le matériel de travail et d'entretien du sol, le matériel de semis et de plantation et le matériel de traitement (le reste du

matériel étant spécifique aux filières de production). Les subventions accordées à ces types de matériel seront ventilées par filières à travers des clés de répartition à instruire pour chaque dossier de demande de subvention.

### ➤ **Décalage dans l'exécution de certains programmes d'action**

Le MAPM s'est doté d'un Project Management Office (PMO) qui joue le rôle de support méthodologique et stratégique pour gérer et suivre le portefeuille des 19 contrats programmes (CP) des filières de production. A ce titre, les mécanismes de suivi mis en place dans le cadre de ce PMO permettent de déceler à temps les actions qui connaissent des difficultés dans leur réalisation et de proposer les mesures correctives à entreprendre.

Concernant la convention Recherche et développement avec la FISA dont la réalisation dépend des organismes de recherche nationaux, 5 thèmes de recherche sont entièrement réalisés sur les 6 thèmes prévus. Les rapports se rapportant aux 5 thèmes ont été soumis à la validation du MAPM et de la FISA en 2014.

S'agissant de la convention relative à la mise à niveau de l'interprofession de la filière avicole, il y a lieu de tenir compte de la date du premier appel de fonds qui n'a été satisfait qu'en novembre 2011, créant ainsi un décalage des réalisations. Les programmes d'action se sont ensuite enchaînés et réalisés au rythme annuel prévu.

Pour le cas du CP des viandes rouges, la réalisation des actions relatives à la modernisation des marchés à bestiaux et à la mise à niveau des abattoirs revêt un caractère complexe et dépend notamment de la mobilisation de la contribution financière des collectivités locales. Ces contraintes sont en phase d'être dépassées, suite à la signature en avril 2014 du nouveau CP des viandes rouges sur la période 2014-2020 qui a accordé une place prioritaire à la redynamisation des marchés à bestiaux et des abattoirs.

Enfin, concernant la FENEPROL, cette fédération a lancé la mise en œuvre du plan d'action de la convention cadre relative à l'appui et de mise à niveau des organisations professionnelles de la filière laitière pour la création des circuits de contrôle laitier.

### ➤ **Suivi de l'exécution des conventions conclues dans le cadre des contrats programmes**

Les réalisations physiques se rapportant aux conventions spécifiques conclues dans le cadre des contrats programmes sont examinées et vérifiées par le comité de suivi, et les principaux indicateurs y afférents font l'objet d'un suivi étroit par les entités du MAPM. A titre d'exemple, pour la filière des viandes rouges, les réalisations en termes d'insémination artificielle et de production des veaux issus du croisement industriel font l'objet de rapports mensuels des DRA adressés à la Direction de Développement des Filières de Production du MAPM. De même, les réalisations relatives à la production des reproducteurs ovins et caprins sont contrôlées par les DRA, qui sont membres des commissions de sélection des reproducteurs, et transmises à cette Direction.

Concernant la convention de partenariat pour l'organisation et l'encadrement de la participation du Maroc à la 78ème édition de la semaine verte de Berlin, le MAPM a relancé la Fédération Interprofessionnelle marocaine de production et d'exportation des Fruits et Légumes (FIFEL) pour la transmission du rapport sur les réalisations physiques et financières de cette convention. Ce rapport sera ensuite soumis au comité de suivi pour validation.

Pour le cas du « Protocole d'investissement relatif à la mise à niveau des infrastructures et de l'organisation de la SONACOS », les situations d'avancement des réalisations du protocole d'investissement d'un montant global de 140 MDh dont une enveloppe de 20 MDh provenant du FDA, ont été développées au niveau des rapports de gestion de la SONACOS, lesquels ont été validés par son Conseil de Surveillance.

Concernant la convention de partenariat avec la Confédération Marocaine de l'Agriculture et du Développement Rural (COMADER), les observations du comité de suivi ont été satisfaites.

### ➤ **Convention conclue avec la FISA**

Le système de refroidissement des unités d'élevage avicole est le seul cas de matériel concerné par l'observation de la Cour des comptes, relative au risque de cumul des aides entre le crédit Dawajine et les subventions directes.

A cet égard, il convient de souligner que les systèmes de refroidissement des unités avicoles bénéficient d'une subvention de 30%. D'autre part, le crédit Dawajine ne couvre au plus que 70% de chaque projet d'investissement ; ainsi, au moins 30% des investissements réalisés, au niveau de chaque projet, ne bénéficient pas du soutien de l'Etat prévu au titre du Crédit Dawajine.

Compte tenu de ces éléments, il n'existe pas de risque de cumul d'aide pour les mêmes investissements dans la configuration actuelle.

### **D. Fonds des calamités naturelles**

La Direction Financière est la seule entité gestionnaire du FCN au niveau du MAPM. Elle détient une situation à jour de ce fonds retraçant aussi bien les recettes que les dépenses. Pour ce faire, elle demande au CAM le relevé dudit fonds systématiquement avant chaque opération de versement. En outre, le CAM a été invité par le MAPM à lui transmettre un relevé de ce compte selon une fréquence trimestrielle.

Concernant l'opération de soutien aux producteurs de canne à sucre affectés par le gel au niveau des régions du Gharb et du Loukkos, le rapport de réalisation de l'opération a été élaboré par la FIMASUCRE et remis au MAPM. Ce rapport a fait l'objet des vérifications nécessaires et n'a pas soulevé d'observations particulières. En effet, la totalité du montant de la participation du MAPM est justifiée au niveau de ce rapport et l'ensemble des agriculteurs concernés ont été indemnisés conformément aux termes de la convention signée à cet effet. En outre, les vérifications nécessaires ont été opérées par le rapprochement des listes des bénéficiaires et des montants des indemnités figurant respectivement dans le rapport de la FIMASUCRE et dans les rapports des commissions locales.

# Office National Marocain de Tourisme

La promotion du tourisme au Maroc est du ressort de l'Office national marocain du tourisme (ONMT) en vertu des dispositions du Dahir portant loi n°1-74-16 du 28 avril 1976. Il lui a été assigné, en outre, la création, l'aménagement et la gestion des équipements qui contribuent au développement du tourisme, notamment les infrastructures d'hébergement.

La gestion du secteur du tourisme a pris un tournant décisif avec la signature, en 2001, de l'accord-cadre 2001-2010 et de son accord d'application, ce qui a permis de jeter les premiers jalons pour instaurer une gestion par la contractualisation autour d'un contrat programme pour la période 2001-2010.

Cette vision aspirait à déclencher une dynamique de développement touristique sur toute la décennie et "faire du Maroc une des destinations les plus recherchées de la planète". Il s'agit d'atteindre, notamment, un flux de 10 millions de touristes, 50 millions de nuitées, 48 milliards de Dirhams de recettes en devises et une contribution du secteur touristique dans le PIB de l'ordre de 20% à l'horizon 2010.

La dynamique commerciale, dont la stratégie de promotion est une composante essentielle, a constitué un maillon important de la vision 2010 dans l'objectif de "rétablir la compétitivité de la destination et du produit Maroc". Il a été convenu à cet égard de restructurer l'ensemble du dispositif de promotion dans l'objectif de concevoir, en concertation avec les professionnels, une politique de promotion plus créative, réactive et adaptée aux nécessités.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

### 1. Stratégie de positionnement

Pour mettre en œuvre les mesures arrêtées dans le cadre de l'accord-cadre 2001-2010, l'ONMT a arrêté son premier plan stratégique au titre de 2002-2004, lequel a été, toutefois, abandonné dès 2003. Et depuis, ce sont des plans d'action annuels qui ont pris place.

A cet égard, et pour arrêter ses choix de positionnement sur les marchés émetteurs, l'ONMT a retenu plusieurs critères, dont notamment le potentiel de voyages vers les pays étrangers, la qualité du marché approchée en termes de durée moyenne de séjour, de fréquence de voyages et de dépenses moyennes par touriste et par jour. Ont été, en outre, pris en compte les aspects relatifs à l'organisation du marché et sa structure au niveau des Tours Opérateurs (TO) et des agences de voyage et la compatibilité de la demande exprimée sur l'offre marocaine de produits touristiques.

Les critères précités ont donné lieu, en 2004, à un positionnement sur trois catégories de marchés, à savoir les marchés stratégiques (France, Espagne, Portugal, Allemagne et Royaume Uni), en devenir (Italie, Suisse, Pays Scandinaves, Benelux et Moyen Orient) et ceux qualifiés de tactiques (Etats Unis et Canada). Le budget prévisionnel de promotion a été réparti entre ces marchés respectivement à hauteur de 80%, 16% et 4%.

Il a été relevé, toutefois, une révision fréquente du positionnement sans qu'elle ne soit appuyée par une documentation et des analyses de marché qui renseigneraient sur les changements éventuels qui sont intervenus. Cela dénote de la non-intégration par le processus de planification des éléments de l'analyse des facteurs susceptibles d'affecter les activités de promotion de l'ONMT. Cette carence risque de se traduire par des erreurs de jugement et d'appréciation des marchés, de différences de perception des orientations de ces marchés et d'équilibre entre les ressources et le potentiel d'un marché.

Il ressort, en effet, de l'analyse du positionnement des marchés, d'une année à une autre, une redéfinition des priorités de certains marchés :

- le marché italien, initialement logé au même titre que le marché français, a été repositionné sur le plan d'allocation de ressources de communication en 2<sup>ème</sup> position (16%), bien qu'il soit considéré comme étant stratégique ;
- les marchés britannique et allemand ont été, de leur côté, logés au même niveau que les marchés classiques en termes d'effort marketing, alors qu'ils devraient, au niveau du positionnement initial faire l'objet d'un effort substantiel en termes de communication ;
- le Benelux a été éclaté en marché prioritaire et tactique respectivement pour la Belgique et les Pays-Bas ;
- le Portugal de son côté n'est plus considéré comme prioritaire, mais plutôt tactique aux côtés de l'Autriche et la Russie ;
- la catégorie des marchés émergents, dénommées auparavant marchés tactiques, a été clarifiée dans le sens d'une précision des marchés concernés à savoir les Etats Unis, le Canada, le Maroc et le reste du monde.

## **2. Processus de définition des objectifs, pilotage et post évaluation**

Les imprécisions en matière de définition des choix de positionnement dénotent de l'absence de processus susceptibles d'aider à l'identification d'objectifs réalisables, d'allouer des moyens budgétaires et humains, et de définir des tâches précises qui incombent à chaque intervenant aussi bien au sein de l'ONMT qu'au niveau des délégations. Il en témoigne les constats suivants :

- L'entreprise des actions nécessaires à la réalisation des objectifs sans l'aide d'un système de pilotage qui définirait la marge de manœuvre dont disposeraient les délégations, notamment à travers leurs relations avec les voyageurs dans le cadre des contrats de Co-marketing ;
- La non-opérationnalisation du contrôle de gestion qui aurait permis l'organisation de procédures permettant de déterminer les buts et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie sur un horizon court terme ;
- L'absence d'un système de post évaluation des résultats obtenus à même de pouvoir mesurer les performances réalisées par les différents intervenants au niveau de l'ONMT, par destination, marché et par délégation ;
- L'absence d'indicateurs, qui intégreraient des mesures financières et non financières, ce qui n'est pas sans risque de faire perdre de vue les objectifs stratégiques et les mesures de rendement qui leurs seraient associées et ce, à tous les niveaux de l'ONMT ainsi que des délégations ;
- L'absence de système d'information intégré permettant le suivi de l'état d'avancement des actions mise en œuvre, l'entreprise d'actions correctives au vu des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux évolutions attendues.

## **3. Stratégie marketing et de communication**

A l'effet de promouvoir la notoriété de la destination Maroc sur les marchés arrêtés par le positionnement stratégique, l'ONMT s'est fixé comme objectif de réviser sa stratégie de promotion dans le sens de l'articuler autour du " produit ", notamment le balnéaire et le culturel, au lieu de la " destination ". L'examen des stratégies marketing et de communication a soulevé des observations ayant trait à l'élaboration des plans marketing, au processus d'allocation des budgets de promotion et à la mise en œuvre de ces plans marketing.

### **a. Elaboration du plan marketing**

Le premier plan marketing arrêté par l'ONMT ne définit pas des plans marketing par catégorie de marché ayant des caractéristiques communes. Seules y sont arrêtées, de manière sommaire, les différentes actions de communication à entreprendre au niveau de chaque marché pris isolément.

Le plan en question reste, par ailleurs, muet au sujet des allocations budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre. En effet, ni les dotations budgétaires à allouer à chaque marché, ni celles destinées à chaque canal marketing selon les spécificités de chaque marché, n'ont été définies. Cela favorise peu le pilotage de l'ensemble dans le sens de prise de décisions correctives éventuelles en cours d'exécution du plan d'action. Cette carence ressort, en effet, des budgets de promotion arrêtés chaque année, dont près de 40% en moyenne de 2005 à 2012 a été imputé à une rubrique intitulée " Maroc " pour servir à financer des opérations de communication dites " tactiques " au niveau des différents marchés.

En outre, une requalification des marchés a lieu lors de la définition du plan marketing, lequel devrait répondre à l'objectif de renforcement de la notoriété sur les marchés pris comme cible par le positionnement stratégique. Les marchés en question ont, en effet, été reclassés selon, cette fois-ci, l'étape du cycle de vie (marché de conquête, en découverte et marché en stade d'exploitation). Des changements notables ont par ailleurs été opérés en termes d'allocation budgétaires à chaque catégorie de marchés.

Il s'agit de l'Italie, la Suisse, du Benelux et du Moyen-Orient, qui étaient considérés au niveau du positionnement initial comme marchés en devenir, dont le budget de promotion à allouer doit rester dans les proportions de 16%, ont été requalifiés en marchés en conquête, au même titre que l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume Uni. Or, ces derniers sont considérés comme étant stratégiques et nécessitent un budget de promotion important (80%). Force est de constater, par ailleurs, que le marché portugais, qui était considéré comme stratégique, a été repositionné comme marché en découverte aux côtés des Etats Unis et du Canada, lesquels sont considérés comme marchés tactiques, dont le budget de promotion est de 4% du budget global.

#### **b. Allocation des budgets de promotion**

Parallèlement à la requalification des marchés cibles, l'ONMT a abandonné la logique d'allocation de ressources en fonction du positionnement. Il passe, en effet, d'une priorisation stratégique des marchés avec des seuils de budget de promotion à allouer, à une reconsidération de ces mêmes marchés selon les actions à entreprendre, sans tenir compte des implications budgétaires et des conséquences qu'elles peuvent avoir sur l'équilibre entre les canaux associés aux consommateurs, aux professionnels des voyages et aux médias, de la façon qui convient le mieux au marché local.

De plus, le montage des plans marketing et de communication au niveau de chaque marché et l'allocation des ressources budgétaires à chacune de ces composantes n'obéissent pas à des critères objectifs qui tiendraient compte, sinon des caractéristiques de chaque marché pris isolément, du moins des spécificités de chaque catégorie de marché selon le positionnement arrêté par le plan stratégique. Les plans marketing subissent, en outre, des changements manifestes, d'une année sur l'autre, en termes d'importance accordée à chaque canal de communication. En effet et si l'on tient compte uniquement de la communication destinée aux voyageurs, à savoir le Co-marketing, on note une inconstance des budgets alloués à chaque marché à l'intérieur d'une même catégorie telle que définie par le positionnement stratégique.

Par ailleurs, et en amont des allocations budgétaires aux différentes activités marketing, la définition des budgets par marché cible se fait essentiellement par référence à des niveaux passés, en l'absence de processus et critères objectifs susceptibles d'évaluer les ressources à allouer à chaque marché. En effet, les données relatives aux allocations budgétaires à chaque marché n'apportent guère d'éclaircissement quant à l'effort de promotion entrepris au niveau de chaque marché au regard de son potentiel, dans la mesure où plus de 40% en moyenne du budget de promotion de 2005 à 2013 est affectée aux rubriques " actions communes " et " Maroc ".

#### **c. Mise en œuvre des plans marketing**

Les plans marketing et de communication constituent une reproduction des éléments retracés au niveau de la stratégie. En effet, ils ne comportent que des éléments sommaires tels que le nombre de contrats à conclure avec les TO au niveau de chaque marché, le nombre de foires sur lesquelles l'ONMT compte être présent ainsi que les supports à utiliser en matière de communication institutionnelle. Les activités de promotion à déployer au niveau de chaque marché ont, par ailleurs,

connu un net changement par rapport au plan marketing arrêté le mois d'octobre 2002, notamment pour l'Italie, le Royaume Uni et les pays du Golf en ce qui concerne la communication institutionnelle qui n'était pas initialement prévue.

Par ailleurs, il convient de signaler l'absence d'équilibre entre les activités de marketing orientées vers les consommateurs, les voyageurs partenaires et les relations publiques qui devrait obéir à une logique qui tiendrait compte de la structuration du marché de voyage au niveau de chaque pays, de l'installation de la notoriété de la destination Maroc et du positionnement sur chaque marché. L'équilibre entre ces différentes activités doit, par ailleurs, rester stable sur un horizon moyen terme au sein de chaque catégorie de marché.

#### **4. Nouvelles tendances du tourisme**

La distribution du voyage a connu, ces dernières années, des transformations importantes qui ont donné lieu à un nouveau business model, dont les caractéristiques sont la distribution on-line, les compagnies " low-cost " et une évolution des attitudes clients. A cet égard, le renforcement du poids des compagnies " low-cost " et la montée en puissance du canal Internet ont incité les clients à "déforfaitiser" le package sur les destinations les plus connues, donnant naissance à de nouveaux acteurs que sont les TO en ligne (OTO) et les agences de voyage en ligne (OTA) grâce à la maîtrise de l'outil et de la valeur ajoutée d'Internet et une rupture avec le modèle de distribution intermédiée historique (TO- Agence de voyage-client) qui ne donne pas l'accès direct au client.

Ce nouvel environnement de la distribution du voyage ne s'est pas traduit, toutefois, par un véritable changement de la commercialisation de la destination Maroc. A cet égard, le seul usage des nouvelles technologies de l'information reste le site Internet, mis en place en 2008. Si ce dernier offre une information abondante relative à la destination Maroc, il ne peut donner lieu, en revanche, à la mise en place d'un système de gestion de la relation client. Il ne permet pas, en effet, de capter les noms, les adresses et les intérêts des visiteurs.

On relève à cet égard uniquement une prise de conscience de l'importance de ces changements avec l'engagement en 2007 d'une étude dans l'objectif, entre autres, d'identifier les tendances lourdes du tourisme et leurs impacts sur la destination Maroc à l'horizon 2010 et 2020. Toutefois, les conclusions de l'étude en question ne se sont pas traduites par une redéfinition du mode de partenariat avec les OTO.

En effet, la seule voie qu'exploite l'ONMT en matière de l'e-tourisme reste dans le cadre des accords avec les TO, dont le montant des subventions accordées s'est élevé à 33,3 MDH de 2009 à 2012. Les TO proposent des hôtels et des nuitées sur leurs sites et communiquent autour de ces derniers pour qu'ils soient visités par une large population.

S'il va sans dire que la commercialisation d'une destination touristique ne saurait se faire sans dessertes aériennes régulières, l'axe aérien n'a pas occupé la place qui lui revient sur le plan stratégique et ce, malgré l'objectif de développer des connexions long courrier avec comme hub Casablanca, avec l'utilisation des sites low-cost comme canal de distribution. L'ONMT a conclu dans ce cadre, de 2006 à 2012, près de dix contrats pour un montant global de 172,8 MDH, dont plus de 37% avec la Royal Air Maroc.

Toutefois les données communiquées par l'ONMT, qui remontent à 2006, renseignent peu sur les priorités en matière du couple marché-destination à promouvoir ainsi que le nombre et la fréquence des dessertes programmées. Ce n'est qu'en 2011 qu'une prise de conscience pour développer la desserte aérienne a été enregistrée par la conclusion d'un marché négocié d'un montant de 26,4 MDH. Entre autres missions, le consultant devait définir un " plan d'action pour le soutien au développement de la desserte aérienne ". Les résultats de cette mission n'ont pas toutefois été livrés par le consultant ce qui témoigne d'un manque de visibilité en matière de développement de la desserte et de la portée limitée des actions engagées par l'ONMT dans le cadre de partenariat avec les compagnies aériennes.

## 5. Résultats en termes de flux touristiques aux postes frontaliers

Au-delà des insuffisances précédemment mentionnées, le positionnement précité s'est globalement traduit par une évolution positive des flux de touristes aux postes frontaliers, qui sont passés de 2,86 millions de touristes en 2005 à 4,52 millions en 2010, soit une croissance de 58%, plaçant le Maroc au 28<sup>e</sup> rang mondial du classement de l'OMT de 2012. Il occupe, en revanche le 37<sup>e</sup> rang si l'on tient compte des recettes touristiques, contre le 31<sup>e</sup> en 2007, soit 6,7 milliards de dollars US en baisse de 8%.

Par ailleurs et abstraction faite de l'importance des flux touristiques générés par les MRE, dont les flux se sont élevés à 4,3 millions de touristes à fin 2012, soit 47% des flux touristiques globaux, la destination Maroc reste très dépendante de l'Europe qui représente près de 84% du tourisme récepteur entre 2010 à 2012, dont le marché français représente, en moyenne de 2000 à 2012, 45% des flux.

Ces résultats témoignent des limites de la stratégie de positionnement, qui a été plutôt motivée par des raisons de proximité aux marchés émetteurs, au lieu des dépenses touristiques. En effet, les marchés que l'ONMT considère comme prioritaires (France, l'Allemagne, le Royaume Uni et l'Italie) ne représentent que 21% des dépenses générées par les dix premiers pays du classement établi par l'Organisation mondiale de tourisme, soit 430 milliards de dollars des dépenses totales (47% du marché mondial).

## 6. Créneaux de tourisme à fort potentiel

Des créneaux importants de tourisme, dont le potentiel est incontestable, auraient pu contribuer positivement aux performances précitées s'ils avaient reçus un intérêt particulier. Il s'agit des Marocains Résidents à l'Etranger (MRE), du tourisme interne et des " Meetings, incentives, conferencing, exhibitions " (MICE).

S'agissant des MRE, dont la part dans le total des nuitées n'avait pas dépassé 0,3 % en 2012, l'ONMT n'a entrepris aucune mesure dans le sens d'une compréhension de leur profil, leur comportement touristique, leurs attentes et leurs perceptions des vacances au Maroc et de la possibilité de les convertir vers la consommation des produits touristiques. Les résultats de l'étude engagée dans ce sens en 2010 ne se sont pas encore traduits par des mesures concrètes.

Pour ce qui est du tourisme interne, dont les nuitées ont augmenté de près de 7% en moyenne annuelle de 2000 à 2012, portant à 28% leur part dans le total des nuitées en 2012 (soit 4,9 millions de nuitées au même niveau de celles réalisées par le marché émetteur français), il a fait l'objet, en 2010, de deux études dans l'objectif de définir la stratégie du tourisme interne et de disposer d'une information exploitable relative au comportement des touristes internes, leurs besoins et leurs attentes. A l'heure actuelle, l'ONMT continue à communiquer autour de l'opération " KounouzBiladi " sans pour autant mettre en œuvre toutes les recommandations des études en question, notamment celles relatives aux plans marketing et communication.

Concernant, enfin, le créneau MICE, il convient de noter qu'aucun plan complet et intégré n'a été mis en place par l'ONMT pour y positionner la destination Maroc, sachant que les voyageurs du MICE sont considérés comme ayant des retombées économiques plus fortes en raison des services connexes qu'ils requièrent. L'étude engagée en 2010 dans l'objectif de "se doter des structures, des moyens et d'une feuille de route pour les cinq prochaines années dans le but d'assurer la promotion, de dynamiser et professionnaliser l'action commerciale pour positionner le Maroc de façon durable et compétitive sur le produit MICE et ses différents segments ", n'a pas encore fait l'objet de mise en œuvre.

## 7. Restructuration de l'ONMT vers un recentrage sur son métier de base

Sur un autre registre, pour permettre à l'ONMT de se concentrer sur son métier de base, à savoir la promotion de l'image du Maroc à l'étranger, les parties aux accords de 2001 se sont accordées à transférer le personnel mis à sa disposition à l'autorité de tutelle, de le décharger de la collecte de la TPT et de la gestion du patrimoine hôtelier de l'Etat. Force est de constater qu'à l'heure actuelle, aucune avancée n'a été enregistrée sur les deux premiers de ces trois plans, sauf si l'on tient compte

de l'assainissement en cours de l'assiette foncière des unités hôtelières dans la perspective de leur cession.

## 8. Vision 2020

Avec l'arrivée à terme des accords de 2001 après près d'une décennie, ses initiateurs se sont engagés à perpétuer l'expérience de la conduite de la politique touristique par la contractualisation pour une autre décennie, allant jusqu'à 2020. C'est dans ce cadre que le contrat programme 2011-2020 du 30 novembre 2010 relatif à la vision stratégique de développement touristique (vision 2020) a été signé par les parties prenantes dans l'objectif de relever le défi de doubler la taille du secteur du tourisme.

Pour ce qui est de la promotion et de la commercialisation, les parties se sont fixées l'objectif notamment de renforcer la présence du Maroc sur ses marchés traditionnels et développer de nouveaux marchés relais de croissance, de développer de nouveaux segments à fort potentiel, en particulier les familles, les seniors et les jeunes actifs et positionner sur le plan international six nouvelles destinations touristiques,

Toutefois, malgré l'engagement de plusieurs études externes pour la définition de la stratégie 2020 et une autre pour sa mise en œuvre, l'ONMT n'a pas arrêté, à l'heure actuelle, une stratégie sur la base des conclusions des trois études précitées et encore moins des plans marketing et des plans de communication.

**La Cour des comptes recommande à l'ONMT de :**

- **Renforcer l'activité marketing de l'office pour la hisser au niveau des enjeux de la Vision 2020 et formaliser le processus décisionnel de reporting et de reddition des comptes ;**
- **Rattraper le retard pour faire aboutir l'ensemble des documents stratégiques de la Vision 2020, notamment les plans d'action marketing ;**
- **Continuer à consolider les acquis dans les marchés traditionnels tout en saisissant au mieux les opportunités offertes par les marchés émergents, par le segment des MRE ainsi que par le tourisme culturel et d'affaires ;**
- **Développer des marques " destinations ", renforcer leurs attributs et explorer les voies pour la valorisation de la notoriété de la marque " Maroc " ;**
- **Arrêter un positionnement stable sur les différents marchés, à moyen terme, sur la base d'études marketing et veiller au respect de ce choix en termes de moyens, de suivi et d'évaluation ;**
- **Opérer un redéploiement du réseau de délégations à l'étranger afin d'assurer l'efficacité de son action par des moyens optimisés et rééquilibrer les canaux de promotion en rattrapant le retard enregistré dans le domaine du marketing en ligne ;**
- **Considérer les dépenses institutionnelles de promotion du tourisme comme de véritables investissements et en mesurer le retour, l'impact et l'efficacité par des indicateurs de performance adaptés ;**
- **Elargir les indicateurs de performance au-delà de celui du flux aux postes frontaliers pour assurer un meilleur suivi des objectifs arrêtés ;**
- **Assurer une meilleure maîtrise des études marketing commanditées en raison de leur coût important et de leurs lourdes conséquences stratégiques et financières. Cette maîtrise doit s'entendre aussi bien en amont (termes de référence, contrats, délais) qu'en aval (exploitation et mise en œuvre des recommandations) ;**
- **Assainir la situation foncière du patrimoine hôtelier de l'office et examiner les voies alternatives pour une gestion plus efficace de la taxe de promotion touristique.**

## II. Réponse du Directeur général de l'Office national marocain du tourisme

### (Texte réduit)

(...)

La vision 2010 s'était fixé comme objectifs d'atteindre 10 millions de touristes et 34 millions de nuitées, de générer 90 milliards DH de recettes et d'offrir 160.000 lits additionnels.

Sa mise en œuvre a été entravée par le non achèvement de plusieurs chantiers, et en particulier le chantier Produit et le chantier Gouvernance. Des avancées notables ont été réalisées sur les chantiers Marketing et Aérien malgré les retards sur les autres chantiers en principe plus en amont.

#### 1. Stratégie de positionnement

Les études stratégiques réalisées par l'ONMT en 2001, 2004, 2007 et 2012 avaient pour but de cerner le comportement d'achat, de définir les motivations de voyage, d'analyser les perceptions et d'identifier les barrières liées au Maroc en tant que destination touristique ainsi que d'étudier les canaux de distribution et d'identifier des principaux acteurs du secteur.

Chaque étude menée a permis d'auditer les stratégies précédentes et les réadapter en fonction de l'évolution du tourisme international. Il y a lieu de signaler que le secteur touristique international n'a jamais connu autant de bouleversements que durant la 1ère décennie du 21ème siècle. En effet :

- L'émergence des pays asiatiques en tant que destinations touristiques et marchés sources a contribué à déplacer le centre de gravité du secteur vers l'Asie.
- L'émergence d'Internet a provoqué un séisme dans les réseaux de distribution et les tour-opérateurs conduisant à une réduction du nombre d'agences de voyages, à la redéfinition du métier de ces dernières et à la disparition, par faillite ou fusion, de plusieurs grands noms du tour-operating.

Chaque année a apporté son lot de changements, et le manque de prévisibilité du secteur ne permettait pas de conduire une stratégie marketing avec constance.

L'ONMT a donc réadapté ses stratégies en fonction de ces évolutions quasi-annuelles, tout en gardant une ligne directrice stable autour du positionnement marketing de la marque Maroc. Ce positionnement a été construit autour d'une identité « authenticité et « culture vivante » caractéristique de la destination, en s'appuyant sur les attributs « hospitalité », « diversité » et « proximité ».

Les autres éléments, considérés comme tactiques, ont été réadaptés chaque année en fonction des résultats des différentes études et du suivi critique des plans d'actions.

La planification des actions est lancée dès le début du semestre de chaque année. Une circulaire et un canevas sont transmis aux délégations, en même temps que les orientations stratégiques ainsi que les objectifs quantitatifs par marché arrêtés par le service central. Les plans sont ensuite élaborés conjointement par le service central et les délégations, et une réunion formelle des délégués permet d'arrêter les actions et les budgets alloués pour chaque marché. Une version sommaire de ces plans est présentée pour adoption au Conseil d'administration.

La mise en œuvre des plans est ensuite suivie action par action, sur la base de fiches reprenant les détails des actions, soumises pour décision au Directeur Général. Quand cela est requis, les fiches sont accompagnées d'un programme d'emploi reprenant le détail des dépenses liées à l'action.

#### 2. Processus de définition des objectifs, pilotage et post-évaluation

Les différentes études stratégiques ont défini d'une manière très claire les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés à chaque marché cible ainsi que les défis et les enjeux à court, moyen et long terme. Ces définitions tenaient compte de prévisions d'arrivées de capacités hôtelières,

particulièrement dans le secteur balnéaire. Ces capacités ont une importance capitale pour le développement des marchés britannique et allemand, clé de voûte de la concrétisation des objectifs en termes d'arrivées, de nuitées et de recettes de la vision 2010.

Les retards cumulés sur la réalisation de ces capacités ont introduit une dose très importante d'incertitude dans le processus de planification stratégique de l'ONMT, qui a été constamment amené à piloter cette incertitude. Pour faciliter ce pilotage, le management de l'ONMT et le Conseil d'Administration avaient décidé à l'époque de centraliser toute décision stratégique concernant la promotion du tourisme. A titre d'exemple, pour ce qui est des partenariats, le gouvernement avait décidé de mettre en place un comité interministériel pour gérer les négociations avec les tour-opérateurs intégrés et les compagnies aériennes pour une extension plus rapide de la desserte aérienne et une croissance plus soutenue sur les différents marchés cibles.

Concernant l'aspect relatif à la post-évaluation des actions, l'ONMT est conscient de cette insuffisance mais ne disposait malheureusement ni de moyens humains ni financiers pour le réaliser malgré les demandes incessantes faites auprès des autorités compétentes restées vaines. Néanmoins, l'ONMT a mis en place un système de reporting mensuel lui permettant de s'assurer de la mise en œuvre des actions planifiées ou de constater les écarts au niveau de leur exécution en demandant aux délégués de les motiver.

### 3. Stratégie marketing et communication

Puisant sur les marchés et les produits disponibles, l'ONMT a concentré sa stratégie de croissance sur une véritable politique de marques, construite selon une architecture cohérente entre une marque ombrelle (le Maroc) et des marques filles complémentaires : Marrakech, comme porte drapeau de notre produit culturel et une marque balnéaire plus générique, destinée à accompagner les destinations balnéaires qui devaient émerger, mais qui est restée uniquement consacrée à Agadir.

Cette architecture de marque consacrée par l'étude de 2007 a été testée à travers 30 focus group au niveau de 7 marchés émetteurs. Elle a été matérialisée par les « Brand book » qui représentent des outils permettant aux différents intervenants de construire un discours unifié, pérenne, fidèle à l'esprit de la marque Maroc et de l'ensemble des destinations (à qui on s'adresse ? comment on se positionne ? quelle est la promesse ? les valeurs de la marque...). L'architecture de marque a également été traduite en une charte graphique permettant une codification des couleurs pour chacune des marques et destinations à travers des blocs marques.

Le résultat de ce travail est édifiant sur l'évolution du parcours du consommateur. A titre d'exemple le tableau suivant reprend cette évolution sur les marchés espagnol, allemand, britannique et italien :

Pays	Année	Notoriété	Considération	Visite
Espagne	2004	63%	36%	11%
	2012	91%	75%	22%
Allemagne	2004	48%	30%	2%
	2012	79%	53%	10%
Royaume Uni	2004	45%	25%	4%
	2012	76%	58%	13%
Italie	2004	54%	35%	3%
	2012	82%	66%	11%

### 4. Nouvelles tendances du tourisme

En 2008 et suite aux recommandations de l'étude stratégique de 2007, l'ONMT a développé le portail [www.visitmorocco.com](http://www.visitmorocco.com) en 8 versions linguistiques ainsi qu'un certain nombre d'outils internet.

Ce portail a été conçu pour répondre de façon spécifique aux attentes des segments issus de cette étude. Le contenu texte segmenté est enrichi grâce à la mise en avant de destinations et activités qui sont poussées vers le visiteur sur tout le site et cela en tenant compte de son profil. Le portail est orienté à la fois B2B et B2C pour répondre à plusieurs défis. B to B : formation et référencement. B to C: inspiration, information, accessibilité, fidélisation et distribution. Différentes mises à jour éditoriales et développements techniques ont été menés depuis la création du portail.

En 2012, une plateforme d'information et de réservation a été mise en ligne en version bêta sur le site [www.visitmorocco.com](http://www.visitmorocco.com) dans le but de compléter l'expérience de l'internaute avec des informations pratiques et la réservation de l'hébergement. Cette plateforme a nécessité un travail fastidieux en termes de collecte d'informations et de mise à jour.

Les autres outils web que l'ONMT a développé pour accompagner le changement au niveau du comportement du touriste et suivre l'évolution du marché touristique sont les suivants :

- Sites des experts du Maroc sur 6 marchés lancés en février 2008. Ces sites web sont orientés BtoB ayant pour but de fournir des argumentaires de vente aux agents de voyages et tour-opérateurs pour devenir prescripteurs de la destination Maroc, des villes et des produits. Ces argumentaires de vente sont organisés sous forme de modules de formation ;
- La chaîne Youtube Maroc [www.youtube.com/visitmorocco](http://www.youtube.com/visitmorocco) lancée en 2008 où sont regroupés toutes les vidéos et films autour de la destination Maroc et ses villes ;
- Le portail dédié à la marque Marrakech [www.marrakech.travel](http://www.marrakech.travel) qui a été mis en ligne en septembre 2009 en 8 versions linguistiques ;
- La page Facebook dédiée à la marque Marrakech <https://www.facebook.com/marrakech> lancée en mars 2010;
- Le site web relatif à la marque balnéaire [www.visitagadir.travel](http://www.visitagadir.travel) a été lancé en 2011. Il a été appelé Agadir car c'est le fer de lance du balnéaire marocain ;
- Le site web dédié au tourisme interne et aux Marocains Résidents à l'Étranger [www.kounouzbiladi.com](http://www.kounouzbiladi.com) et qui a été réactivé en 2012 ;
- La page Facebook de la destination Maroc <https://www.facebook.com/MoroccanNationalTouristOffice> lancée en novembre 2012 en version anglaise ;
- Et le site dédié aux professionnels du tourisme national intitulé [www.lesexpertusdumaroc-pro.ma](http://www.lesexpertusdumaroc-pro.ma) mis en ligne en avril 2013 pour fournir tous les outils de travail nécessaires à la promotion de la destination Maroc par les professionnels.

En parallèle à toutes ces actions, l'ONMT entreprend depuis plusieurs années des partenariats avec les tour-opérateurs en ligne et les agences de voyages en ligne leaders sur le marché international pour référencer la destination Maroc.

En revanche, les procédures administratives n'ont pas permis à l'ONMT de mettre en place la stratégie e-tourisme ambitieuse avec toutes ses composantes (mobile-tourism, réseaux sociaux, bornes interactives, système de réservation efficace...), qu'il essaie de mettre en place depuis deux ans.

## **5. Résultats en termes de flux touristiques aux poste-frontières**

Dans un contexte fortement concurrentiel et changeant, l'ONMT a fortement contribué à la concrétisation de l'objectif de flux de la Vision 2010, qui, rappelons le, apparaissait comme irréaliste pour beaucoup d'opérateurs au moment de son énoncé. Les flux de touristes sont ainsi passés de 4,4 Millions d'arrivées aux frontières en 2001 à 9,3 Millions d'arrivées aux frontières en 2010. Les recettes ont également doublé, passant de 29,2 Milliards de dirhams à 56,3 Milliards de dirhams en 2010.

Ces réalisations ont été faites malgré la survenue d'un ensemble d'événements exogènes de nature à constituer une véritable entrave à la réalisation de ces objectifs. Citons notamment :

- Les attaques contre le World Trade Center à New York en 2001 ;
- Les attaques terroristes à Casablanca en 2003 ;
- Les problèmes épidémiologiques (grippe aviaire, H5N1...) tout au long de la décennie précédente ;
- Le problème du Volcan Islandais ;
- La crise économique liée aux subprimes ;
- L'attaque terroriste contre le café Argana à Marrakech ;
- La crise de l'Euro, qui a fortement impacté nos deux premiers marchés (France et Espagne).

Par ailleurs, les recettes touristiques qui n'ont pas connu la même croissance que les arrivées aux poste-frontières sont liées au changement au niveau du comportement des touristes qui cherchent désormais un voyage « moins loin, moins long et moins cher ». Ceci a été accentué par la crise économique qui persiste depuis 2008 et qui impacte la consommation des ménages au niveau des principaux marchés émetteurs de touristes pour le Maroc.

Néanmoins, l'ONMT continue à investir pour capter des segments de clientèle à fort pouvoir d'achat comme les golfeurs, les voyageurs Luxe et le MICE.

De la même manière, l'ONMT a entamé une stratégie de diversification de ses marchés depuis 2007, en ouvrant, notamment, une délégation responsable des pays d'Europe Centrale et Orientale, puis des délégations à Moscou et à Pékin, et enfin, en s'intéressant via les TO ibériques, aux marchés sud-américains. Il est important, néanmoins, d'insister sur le fait que cette stratégie de diversification n'a jamais pu s'appuyer sur des budgets adaptés, compte tenu que la subvention allouée à l'ONMT a relativement peu évolué.

## **6. Créneaux de tourisme à fort potentiel**

L'ONMT a entrepris deux études stratégiques ciblant les Marocains Résidents à l'Etranger et suite aux recommandations de ces études, a élaboré des plans stratégiques dédiés avec des plans marketing annuels visant la promotion de la destination Maroc auprès de cette cible. Le nombre d'arrivées des MRE a augmenté grâce aux actions de communication et de distribution que l'ONMT a mis en place et aussi grâce à la croissance de la desserte aérienne notamment à travers les partenariats qu'a conclus l'ONMT avec les compagnies aériennes régulières et lowcost. Ainsi, le total des arrivées des Marocains Résidents à l'Etranger est passé en 2004 de 2,8 millions à 4,4 millions en 2012 soit 58% de croissance.

Concernant le segment MICE, les efforts menés par l'ONMT ne peuvent être appréciés du fait que le système statistique actuel reste limité. Au-delà de ces deux segments, l'ONMT investi dans des segments à forte valeur ajoutée comme le Golf.

Quant au tourisme interne qui reste un marché prioritaire pour l'ONMT, les retards pris au niveau de l'offre produit (les stations Biladi), au niveau de la mise en place des chèques vacances et au niveau de la régionalisation du calendrier des vacances scolaires limitent les capacités de l'ONMT à mettre en œuvre des actions plus impactantes que la campagne "KounouzBiladi".

## **7. Restructuration de l'ONMT vers un recentrage sur son métier de base**

Concernant le transfert du personnel mis à la disposition vers l'entité de tutelle, l'ONMT avait lancé cette opération en 2001. Cette opération devait se faire sur une base volontaire de la part du personnel statutaire de l'Office. Lors de sa mise en œuvre, elle n'a pas remporté l'adhésion du personnel et a donc été abandonnée.

Pour ce qui est de l'externalisation de la collecte de la Taxe de promotion Touristique, et suite à l'amendement de la loi sur la TPT survenu le 31 décembre 2006, un accord a été signé en 2007 entre l'ONMT et la TGR portant principalement sur la délégation de la vérification et le recouvrement de la TPT. Cet accord n'a pas fait l'objet d'application sur toute la période allant de 2007 à 2013.

Enfin, au sujet du transfert des unités hôtelières, il convient de noter les points suivants :

- L'hôtel "T" était géré directement par l'ONMT jusqu'à sa fermeture en 2013. Son assiette foncière est en cours d'assainissement en vue de sa cession dans le cadre de la loi sur la privatisation;
- Les hôtels "A" de Chaouen et "H.A" de Khenifra sont donnés depuis 2005 en location gérance à la société "S" (Groupe "H"). Ils seront cédés une fois le litige qui porte sur l'assiette foncière est réglé ;
- L'hôtel "L.L" est donné en location gérance depuis 1980. Cet hôtel sera cédé une fois le litige opposant l'ONMT aux héritiers "A. L." est réglé.

### 8. Vision 2020

La stratégie 2014-2016 sur la base de l'étude stratégique de 2012 a été élaborée et sa déclinaison en plans marketing annuels 2013 et 2014 a été réalisée. Les plans marketing territoriaux ont également été conçus. Compte tenu de la situation économique délicate, il n'a pas été possible de mettre en place les budgets de promotion initialement prévus dans le cadre du contrat programme national de la vision 2020 :

*Mesure 40 : L'Etat compte mobiliser, en fonction de l'atteinte des objectifs et des possibilités financières, près de 32 milliards de Dh sur la période 2011 – 2020 selon le détail suivant :*

Rubriques	Cumul 2011-20
Promotion & distribution	13
Capitalisation du FMDT	10
Primes à l'investissement	7
Formation & RH	2
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>

*Ce montant n'inclut pas les budgets de fonctionnement des entités sous la tutelle du Ministère du Tourisme : Département du Tourisme – ONMT – SMIT – ADT.*

*Responsable(s) : Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère du Tourisme et de l'Artisanat*

*Délai : 2011-2020*

La mise en œuvre des plans territoriaux est également ralentie par l'absence du système de gouvernance et le manque de visibilité en matière de mise en œuvre de la stratégie produit de la vision 2020.

### Recommandations de la Cour des Comptes

- **L'ONMT a entrepris un projet de réorganisation pour faciliter l'implémentation de l'ensemble de ces recommandations et envisage de le soumettre au Conseil d'Administration qu'il prévoit de tenir en décembre 2014.**

# Agence Marocaine de Développement des Investissements

La mission de contrôle de la gestion de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements (AMDI) a porté essentiellement sur le cœur du métier de l'Agence, à savoir la promotion de " l'offre Maroc ", la communication ainsi que le démarchage commercial. Au regard du cadre juridique de l'Agence, le diagnostic a également concerné son articulation avec les différentes composantes de l'environnement institutionnel régissant l'investissement. De même, la contribution de la gouvernance et de la fonction support à la réalisation de la mission principale a été examinée.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

### A. Constats majeurs par rapport au Pacte National pour l'Emergence Industrielle 2009-2015

Il a été constaté que la gestion de l'Agence n'est pas clairement appréhendée par rapport aux agrégats du Pacte National pour l'Emergence Industrielle (PNEI) 2009-2015 bien qu'elle en soit l'émanation. Raison pour laquelle un diagnostic de fond a été engagé au sujet de l'environnement institutionnel régissant l'investissement au même titre que le cadre statutaire de l'Agence.

Ainsi, les essais d'identification de l'impact direct des actions menées par l'Agence se sont heurtés à la non programmation par le conseil d'administration d'un point spécifique liant les indicateurs de gestion aux objectifs du PNEI. A cet égard, à l'occasion des assises nationales de l'industrie, le rôle de l'AMDI en tant qu'instrument du pacte ne ressort pas clairement par rapport aux résultats des Investissements Directs Etrangers (IDE) et des rencontres organisées (B2B). A ce sujet, il est à rappeler que l'Agence est membre de l'un des organes de gouvernance prévus par le pacte et qui n'est pas opérationnel, à savoir le comité de pilotage pour la partie relative aux Métiers Mondiaux du Maroc et les IDE.

En se basant sur l'indicateur clé " flux nets d'IDE ", les années 2012 et 2013 ont continué sur le trend haussier de 2011 : +22% en 2012 par rapport à 2011 et +28% à fin juin 2013 par rapport au même mois de 2012. Quant à l'évolution de la Formation Brute du Capital Fixe (FBCF), elle a connu une dynamique soutenue entre 2006 et 2012 en dépit de la mauvaise performance enregistrée en 2009. La contribution des IDE dans cet investissement global est de 13,6% entre 2006 et 2012 et la contribution annuelle moyenne est de 4,2%.

Il convient de mentionner que l'industrie occupe la première position sur la liste des IDE avec 26% du total en 2012 et, par activité, l'industrie manufacturière devance l'activité immobilière avec une hausse de 36% par rapport à 2011. La part industrielle des IDE est passée de 2,7 MMDH en 2009 à près de 12 MMDH pour le 1er semestre 2013, soit de 11% à 52%. Les emplois dans les métiers mondiaux du Maroc (MMM) sont passés de 366 834 en 2009 à 445 000 en 2012, soit une création nette de 78 000 emplois. Quant aux exportations, elles sont passées pour cinq secteurs (l'automobile, l'aéronautique, l'électronique, l'offshoring et le textile) de 53,1 MMDH en 2009 à 76,9 MMDH en 2012, avec une forte augmentation pour l'automobile de 109% (25,1 MMDH en 2012 contre 12 MMDH).

## B. Environnement institutionnel et cadre juridique

### 1. Environnement institutionnel

Jusqu'à une date récente, le positionnement institutionnel de l'autorité chargée de l'investissement n'était pas précisé. Si cette question a été résolue depuis la nomination du nouveau gouvernement, le conflit d'attributions en matière d'investissement demeure entre le ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance et le Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'Economie Numérique. De même, des chevauchements d'attributions ont été relevés entre la

commission chargée du suivi des projets d'investissement créée en mai 2013 et pilotée par le Ministre de l'Economie et des Finances et un comité similaire mis en place avant cette commission appelé " comité after care " piloté par l'AMDI.

Il convient également de signaler que les conditions dans lesquelles l'Agence a été créée ne concourent pas à la clarification de son champ d'action. L'Agence est l'émanation directe du pacte national pour l'émergence industrielle (PNEI), à obédience sectorielle, bâtie toutefois sur l'ex-Direction des Investissements qui a toujours eu une mission transverse. En outre et par rapport aux prévisions du PNEI, ce champ d'action a été étendu à d'autres secteurs ne faisant pas partie des métiers mondiaux du Maroc (pharmacie, chimie...).

Les activités de l'Agence sont placées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'investissement. A ce titre, elle est chargée de proposer au gouvernement le plan de développement des investissements à caractère sectoriel (industries, commerce et nouvelles technologies). Enfin, l'AMDI est chargée du secrétariat de la commission des investissements traitant des investissements toutes catégories confondues.

## **2. Cadre juridique**

La loi n°41-08 portant création de l'Agence n'a pas été modifiée pour tenir compte des changements de ses missions et attributions, d'abord après transfert de la mission liée au développement des zones d'activités au MICNT et ensuite après la désignation de l'Agence comme "point de contact national" de l'OCDE sur le degré de respect par les sociétés multinationales des principes directeurs de l'investissement. A ce niveau, il serait difficile de soutenir durablement le rôle de juge et partie.

## **C. Processus décisionnel et marketing stratégique**

### **1. Processus décisionnel**

L'Agence tarde à se positionner valablement en tant que plateforme de coordination entre les diverses institutions intervenant dans le processus d'investissement. Elle reste handicapée par la maîtrise partielle d'une partie du processus décisionnel devant aboutir à la concrétisation des projets d'investissement. L'Agence traite des dossiers transverses sans pouvoir décisionnel correspondant. Elle participe à des événements ou les organise bien qu'ils ne figurent pas sur son plan d'action et ses propositions demeurent non contraignantes.

Par ailleurs, la vacance du poste de Directeur Général de février 2012 jusqu'à septembre 2013 a retardé la prise de décisions concernant certains actes de gestion stratégiques qui ne pouvaient être pris par le directeur par intérim. Elle a également freiné le développement du rôle de l'Agence en tant que force de proposition.

### **2. Marketing stratégique**

Au regard du positionnement de cette fonction au sein de sa chaîne de valeur, l'Agence est appelée à alimenter toutes les actions menées aussi bien lors des campagnes de promotion que lors des actions de démarchage et procéder à l'évaluation ex post. Les points sensibles identifiés concernent la définition et le profilage, les besoins spécifiques à chaque catégorie d'investisseur et l'impact recherché par type d'IDE.

Les outils de travail des équipes engagées dans la promotion et le démarchage ne sont pas organisés en fonction de la catégorie d'investisseurs cibles d'un côté, ceux qui visent le marché intérieur et, de l'autre, les investisseurs relevant de la logique "exporter depuis le Hub Maroc " nécessitant un financement local.

Le benchmark laisse apparaître que le panorama des investisseurs potentiels est très diversifié. Il comprend des fonds souverains, des fonds d'investissement (holdings), des groupes industriels et de services, des gestionnaires de fortunes, des PME de taille variable et des fonds spéculatifs. De même, l'origine des projets impliquant directement l'AMDI est large et hétérogène en termes d'approches d'investissement (investissement direct, investissement financier indirect, fonds d'investissement, partenariats...).

Les outils mis en place par l'Agence pour la vérification de la pertinence des choix sectoriels ne comprennent pas la veille positive et le référentiel des effets, qui renseignent sur l'effectivité de l'attractivité de l'offre Maroc et l'effet de levier pour l'action de l'État.

## **D. Promotion et démarchage commercial**

### **1. Promotion**

L'activité de promotion menée par l'AMDI se matérialise essentiellement par l'organisation et la participation à des événements nationaux et internationaux ainsi que par le lancement de campagnes de communication.

#### **a. Mise en œuvre**

La stratégie se focalise essentiellement sur le niveau international, comme en témoignent l'effort budgétaire consenti et l'absence de stratégies spécifiques d'une part, pour les Grands Comptes dont le témoignage est décisif pour l'image de marque du Maroc ; et, d'autre part, pour fidéliser les investisseurs de référence à travers l'encouragement du réinvestissement.

Ainsi, les parts respectives des grandes entreprises et des PME dans le portefeuille cible des opérations de promotion et de communication a influé sur l'opérationnalisation de la démarche commerciale de l'Agence vis-à-vis des Grands Comptes.

De plus, le réexamen de la stratégie de promotion n'a pas été effectué à temps pour l'adapter à l'essoufflement progressif des avantages comparatifs du Maroc en matière d'offshoring.

#### **b. Supports et canaux utilisés**

Bien qu'ils fassent l'objet d'une adaptation continue, les supports promotionnels laissent apparaître la prépondérance des plans médiatiques au moyen de spots télévisés au détriment du rédactionnel. Ils ne sont pas alimentés systématiquement de témoignages directs d'investisseurs déjà installés au Maroc. En outre, le canal du partenariat ne concourt pas suffisamment à l'optimisation de la stratégie de communication.

Le benchmark laisse apparaître le délestage des spots télévisés dans les plans média des agences des pays concurrents et la prépondérance du rédactionnel mettant en avant les expériences réussies assorties de témoignages (Brésil, Turquie...).

#### **c. Zones géographiques couvertes**

L'Agence maintient la France et l'Espagne en tête des pays couverts par les actions de promotion commerciale et de démarchage en dépit de la crise. D'ailleurs, la campagne de sensibilisation menée par les pouvoirs publics sur la co-localisation n'a pas encore abouti.

Les actions de promotion orientées vers des pays alternatifs prometteurs (comme le Japon) ne sont pas proportionnelles à leur poids par rapport à certains indicateurs clés d'évaluation de l'impact des investissements. Il en est de même des actions de promotion engagées auprès des pays du golfe peu adaptées de par l'identité des émetteurs de projets (fonds souverains).

#### **d. Campagnes France-Espagne et Allemagne-Italie**

Concernant les campagnes France-Espagne, et à l'exception du film institutionnel, tous les livrables des consultants ne véhiculant pas l'image industrielle du Maroc ont été abandonnés à partir de 2012 au profit d'annonces publicitaires plus adaptées.

Concernant l'Allemagne, les évaluations des campagnes ont montré qu'une large proportion des entreprises ne perçoit pas le Maroc comme un pays attractif et disposant d'un tissu industriel. Par contre, et au bout de la quatrième vague, la perception de la dynamique économique du Maroc est devenue positive en Italie.

Ces évaluations ont été effectuées par des agences choisies par les consultants en communication, ce que l'AMDI devait proscrire afin de garantir l'objectivité de ces évaluations. Par ailleurs, dans les cas de la France et de l'Espagne, le taux de réponse obtenu est peu représentatif. Quant à

l'Allemagne et l'Italie, l'évaluation a été réalisée essentiellement par téléphone et non appuyée par des focus groupes.

## **2. Démarchage**

Le démarchage est mené par les agents commerciaux, les équipes du siège et les bureaux de représentation à l'étranger (BRE).

### **a. Agents commerciaux**

Pour accélérer l'exécution du plan de promotion et de commercialisation, l'AMDI a développé une stratégie commerciale qualifiée d'"innovante et agressive" reposant sur l'utilisation d'agents commerciaux chargés de démarcher les entreprises cibles. Quatre contrats négociés ont été conclus à ce titre entre 2011 et 2013.

L'analyse des résultats obtenus laisse apparaître des performances différenciées. Sur les quatre prestataires engagés, seul l'agent commercial pour la zone Allemagne a été rétribué sur la partie variable du contrat, en sus de la part fixe, pour le démarchage réussi d'une entreprise qui a effectivement délocalisé au Maroc une partie de sa production. Sur la période 2011-2013, la rémunération prévue est la moins chère parmi les quatre.

Des interrogations se posent sur le degré de mise en œuvre par les autres consultants de leurs atouts, notamment leur connaissance du potentiel des IDE dans le monde et la disponibilité de réseaux propres. Le contrat d'un prestataire a d'ailleurs été résilié. Le suivi des prospects est désormais assuré par les équipes de l'Agence.

### **b. Bureaux de représentation à l'étranger (BRE)**

La création des bureaux de représentation à l'étranger est considérée comme complément institutionnel de la politique commerciale agressive de proximité. Cependant, elle a abouti à des résultats mitigés faute de mesures d'accompagnement intégrant les aspects juridique et administratif devant faciliter leur fonctionnement normal. Il en est de même pour les conditions de recrutement de certains chefs de BRE.

La création des six bureaux n'a pas tenu compte de la spécificité et de la nature du milieu d'accueil. Tel est le cas des investisseurs des pays du golfe qui préfèrent passer par le canal institutionnel au lieu du BRE.

Le fonctionnement desdits bureaux est soumis aux dispositions de la circulaire 2.4786 du 26 novembre 2008 relative aux régies de dépenses et de recettes, ce qui pose des problèmes de justificatifs appuyant les demandes d'approvisionnement.

Des leçons peuvent être tirées des expériences des autres pays en matière des représentations à l'étranger. En Irlande par exemple, toutes les agences de promotion siègent dans un même local à la capitale et leurs représentations à l'étranger partagent souvent le même bâtiment. En cas d'absence d'un bureau de représentation, il est fait recours comme c'est le cas pour le Mexique aux services des conseillers économiques des ambassades.

### **c. Equipes du siège**

En liaison avec le nouveau schéma organisationnel adopté pour la direction de développement basé sur le critère région, le portefeuille de prospects est réparti entre les équipes moyennant le suivi sur le dispositif de la gestion de la relation client CRM (Customer Relationship Management) et extraction pour les besoins des tableaux de bord mensuels.

### **d. Capacités professionnelles**

En l'intervalle de quatre années d'existence de l'AMDI, la chaîne des valeurs s'est formalisée et une démarche proactive axée sur le résultat s'installe progressivement, comme en témoigne tout le travail de recadrage et de requalification des fichiers d'entreprises cibles reçus des consultants engagés par l'Agence et la tutelle, dans le cadre de l'opérationnalisation de la stratégie commerciale de l'Agence.

L'analyse de la structure des sources de contact des 1618 prospects pris en charge par les équipes commerciales de l'Agence, selon l'extraction faite du CRM en date du 18 Juillet 2013, a révélé le marquage de 606 prospects comme étant de source interne, soit 38% du total des prospects.

Par ailleurs, l'approche analytique en cours de test pour évaluer la contribution réelle de chaque partie prenante (équipe AMDI, agents commerciaux, autres partenaires) va combler le vide constaté à ce niveau. Toutefois, le caractère imprévisible du comportement de l'investisseur est à prendre en considération.

A titre de comparaison, le président de l'Agence turque de promotion remet au chef de l'exécutif de son pays un rapport mensuel sur la gestion qui est orientée " résultat ". Des réajustements sont opérés en cas de non atteinte des objectifs. Quant à l'Agence Malaisienne, les objectifs liés à la stratégie de promotion sont généralement chiffrés.

#### **e. Nombre de sociétés converties**

Entre 2010 et 2013, le nombre de sociétés converties s'élève à 57. Au regard de la multitude des variables qui conditionnent la décision d'investir, il est difficile d'imputer la totalité des conversions sus indiquées au travail effectué par les équipes de l'AMDI. Par ailleurs, il est à noter que les secteurs couverts par les sociétés converties dépassent le cadre strict des métiers mondiaux du Maroc.

#### **f. Sociétés installées dans les P2I (plateformes industrielles intégrées)**

En guise de test de la capacité de l'Agence à concourir à la réalisation de certains objectifs complémentaires du PNEI, la Cour a calculé le taux d'occupation des P2I. Il s'est avéré que seules 10 sur 21 sociétés converties en 2011 se sont installées dans une P2I. Le nombre est de 12 sur 24 sociétés pour 2012. La relative attractivité desdites zones qui ne dépasse pas 50% est due, d'après les responsables de l'Agence, aux prix élevés des terrains.

#### **g. Effort commercial**

##### **• Profils**

Bien que les équipes soient fortement montées en compétence avec le temps, les profils spécialisés par secteur d'activité sont rares. Dans certains secteurs clés comme l'aéronautique ou l'automobile, ce manque d'expertise est partiellement comblé par les associations professionnelles qui sont associées aux actions commerciales.

Au niveau international, les ressources des agences similaires sont généralement réparties par secteur et non par région, favorisant l'émergence de l'expertise sectorielle requise.

##### **• Répartition du portefeuille**

La répartition du portefeuille de prospects varie fortement d'un responsable à un autre et d'une région à une autre, ce qui n'est pas sans conséquences sur la répartition par département. En continuant à concentrer l'effort commercial sur les zones classiques, l'Agence n'arrive pas à dégager des ressources suffisantes pour les nouvelles zones géographiques prometteuses : BRICs, Asie, USA et Canada. A cela s'ajoute l'insuffisante adaptation du démarchage commercial engagé.

##### **• Argumentaire**

Les besoins à la fois communs et spécifiques par catégorie d'investisseurs ne se retrouvent pas clairement dans les offres commerciales. Ces dernières impliquent (1) des critères de sélection communs à tous les secteurs : coûts, main d'œuvre ; (2) des critères spécifiques par secteur : les langues pour l'offshoring ; le tissu industriel et la logistique pour l'automobile, l'aéronautique et l'électronique ; (3) des éléments différenciateurs : stabilité, accès à des grands marchés régionaux liés au Maroc par des accords de libre-échange en plus de la proximité.

##### **• Veille et l'intelligence économique**

Les écueils à ce niveau viennent de la difficulté d'alimenter suffisamment les actions de démarchage par des données fines et à jour à partir de la veille commerciale et stratégique. Il en est de même de la délimitation non encore clairement établie du périmètre et du champ d'action de l'Agence,

empêchant de faire le lien direct entre les efforts consentis par ses équipes et le nombre d'investisseurs installés. En outre, la non institutionnalisation du calcul du coût de conversion par société, par secteur et par pays ne permet pas de mettre continuellement l'effort budgétaire consenti en corrélation avec la stratégie de démarchage.

Le jumelage institutionnel avec le ministère fédéral allemand de l'économie et de la technologie ainsi que l'assistance technique de la JICA sont de nature à renforcer les capacités opérationnelles de l'Agence en matière d'intelligence économique et de mesure de la performance.

## **E. Bilan de la commission des investissements**

Les travaux de la commission des investissements, dont l'AMDI assure le secrétariat, se sont soldés au titre de la période 2010-2013 par la validation de 283 projets totalisant un investissement prévisionnel global de 240,75 MMDH. La commission pourrait fluidifier davantage le circuit de validation et de signature des conventions si les points de non performance identifiés sont éliminés.

### **1. Prépondérance des investissements d'origine nationale**

De l'analyse de la répartition des investissements par origine, il ressort la prédominance des investissements d'origine nationale. L'enseignement tiré n'est pas convenablement pris en considération lors de la programmation des actions de promotion et de démarchage.

### **2. Cadre incitatif et délai de signature des conventions**

La charte de l'investissement (loi n°18-95), promulguée le 8 novembre 1995, qui définit le cadre de l'action de l'Etat en matière de développement et de promotion des investissements n'est plus d'actualité. Par ailleurs, et comparativement aux incitations proposées par les pays concurrents, celles prévues par la Charte de l'Investissement restent peu attractives.

Sur un autre plan, le délai de signature des conventions d'investissement approuvées par la Commission des Investissements impacte négativement le processus conventionnel.

En guise de comparaison, l'autorité Malaisienne de développement des investissements (MIDA) affiche solennellement l'engagement de répondre à toute demande des investisseurs dans un délai maximum de 7 jours.

### **3. Évaluation des projets d'investissement conventionnés**

En vertu de la circulaire du Chef du Gouvernement du 4 septembre 2012, l'AMDI a été chargée de (1) l'évaluation des coûts et bénéfices des projets de conventions d'investissement, et de (2) la production d'un rapport annuel public. Aussi, la Banque Mondiale a-t-elle été sollicitée pour lancer, en collaboration avec l'Agence, un processus d'élaboration d'un guide pour l'évaluation. Le projet a été intégré au programme d'appui à la compétitivité de l'économie marocaine visant à améliorer la transparence et l'efficacité des incitations publiques accordées aux investisseurs.

### **4. Suivi des projets (After Care)**

Le suivi des projets (After Care) fait partie des bonnes pratiques adoptées par les agences de promotion des investissements à l'échelle internationale. Ce mode opératoire vise plusieurs objectifs dont la fidélisation des investisseurs et l'amélioration continue de l'attractivité et du climat des affaires.

La Cour a relevé qu'il n'intègre pas suffisamment tous les acteurs de développement local et régional pouvant servir de passerelle avec les investisseurs, à même d'identifier plus d'opportunités et de recueillir plus d'avis sur le cadre incitatif. De même, les actions de suivi ne sont pas accompagnées d'enquêtes de satisfaction et des sondages d'opinions.

Le benchmark effectué a mis en évidence l'impact positif de l'exercice de cette attribution sur l'image de marque de toute Agence de promotion des investissements. Par ce moyen et à titre d'exemple, l'Agence de promotion andalouse est devenue l'interlocuteur privilégié des investisseurs installés au sud de l'Espagne, ce qui lui permet de remonter rapidement l'information au niveau décisionnel. De son côté, l'Agence turque en fait un des éléments de sa stratégie de communication.

## **F. Gouvernance et gestion de la fonction support**

### **1. Gouvernance**

L'Agence a exploité le questionnaire distribué par le Ministère des Finances pour se positionner par rapport aux recommandations du code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP.

Le plan d'action arrêté ne s'est pas accompagné d'un travail de réflexion sur les capacités d'adaptation interne de l'Agence et sur ses besoins éventuels en ressources. Aussi, les instances de gouvernance interne ainsi que celles prescrites par le conseil d'administration ne sont pas toutes opérationnelles : Comité de Direction, Comité Stratégique...

### **2. Gestion de la fonction support**

Bien que la mission ait constaté des tendances à l'amélioration, les capacités de l'Agence demeurent entachées d'insuffisances en matière de gestion financière, la tenue de la comptabilité, la fiscalité, la gestion de la trésorerie et des carrières.

### **3. Gestion financière**

La subvention de fonctionnement inscrite annuellement sur la morasse budgétaire depuis l'exercice 2010 est de 32 MDH alors que le budget de fonctionnement, visé par le Ministère de l'Economie et des Finances, est nettement supérieur (39,3 MDH en 2010, 45 MDH en 2011 et 59,7 MDH en 2012). Comme les déblocages ne permettent pas, par ailleurs, de couvrir toutes les dépenses engagées et vu que l'Agence dispose d'un seul compte bancaire, le reliquat des dépenses de fonctionnement est couvert par une partie de la subvention d'investissement.

En outre, la non facturation par l'Agence de tous les services rendus, à l'occasion des diverses manifestations organisées, ne concourt pas à l'amélioration de sa situation financière.

#### **a. Gestion des marchés**

Les critères de confidentialité et d'urgence justifiant le recours aux marchés négociés, bien que permis par le règlement propre, sont difficiles à apprécier en l'absence d'une définition claire du cadre et des conditions d'application. De même, les rapports d'achèvement des marchés ne sont pas souvent établis et le contrôle a posteriori n'est pas systématisé.

#### **b. Paiements**

Les principales observations relevées concernant les paiements portent sur les conventions de participation aux foires et salons internationaux, les marchés d'achats d'espaces publicitaires et la qualité des pièces justificatives des dépenses engagées par les BRE.

Pour la participation aux salons et foires internationales, les paiements sont effectués au vu de factures certifiées " service fait " par l'ordonnateur antérieurement à la participation effective. Les organisateurs conditionnent toute participation au paiement anticipé.

Quant aux paiements relatifs aux campagnes publicitaires, l'attestation du consultant de la réservation d'espaces dans des chaînes de télévision ou sur d'autres espaces sont considérés comme suffisants pour effectuer le règlement. Le procès-verbal de réservation desdits espaces ne figure pas parmi les pièces justificatives de paiement des dépenses des établissements publics soumis au contrôle préalable et au contrôle spécifique énumérées par l'arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances n° 780-12 du 8 mai 2012 (BO n°6058 du 21.06.2012).

Concernant les pièces justificatives produites par les chefs des BRE, les factures ne répondent pas souvent aux exigences de forme et de fonds définies par l'instruction sur les régies de 1969, telle qu'amendée et des autres textes qui s'appliquent en la matière. Par ailleurs, il se pose également le problème de la langue de rédaction des contrats avec les tiers.

#### **c. Fiscalité**

Le statut fiscal de l'AMDI n'est pas clarifié. Actuellement, elle demeure soumise à l'IS et à la TVA et aucun dépôt de déclarations fiscales n'a été fait. Par ailleurs, la retenue à la source n'est souvent pas effectuée au titre des prestations rendues à l'étranger par les agences de communication engagées. De même, la TVA n'est pas facturée.

#### **d. Tenue de la comptabilité**

La totalité du processus relatif à la tenue de la comptabilité est sous-traitée par des prestataires externes et une procédure claire traitant de la comptabilisation des subventions n'est toujours pas mise en place. En plus de l'exhaustivité des immobilisations inscrites à l'actif du bilan qui n'est pas assurée et des provisions pour risques et charges qui ne sont pas constituées, certaines dispositions de l'arrêté portant organisation financière et comptable de l'Agence ne sont pas appliquées, notamment celles afférentes à l'information financière et comptable des membres du Conseil d'administration.

#### **e. Système d'information**

La principale observation concerne l'absence d'une stratégie globale de sécurité du CRM de l'Agence sachant que les informations qui y sont stockées et traitées sont confidentielles. Une réflexion sur tous les aspects liés à la sécurité du contenu du CRM est en cours.

#### **f. Organisation et gestion des ressources humaines**

L'organigramme mis en place par l'Agence ne correspond pas à l'organigramme officiel visé par le Ministère des Finances. De surcroît, aucune note administrative portant sur la mise à jour des attributions des différentes structures n'a été constatée. Quant au personnel, la diversité des statuts ne permet pas une équité entre les différentes catégories ni une gestion saine des carrières.

**Eu égard à ce qui précède, la Cour des comptes recommande à l'AMDI ce qui suit :**

- Compléter la clarification du cadre institutionnel régissant l'investissement et adapter les textes de l'Agence et la charte de l'investissement en conséquence, de préférence suite à un large benchmarking international ;
- Adopter l'approche " intelligence économique " et introduire de nouveaux instruments de veille afin d'élargir l'intervention de l'AMDI au-delà des besoins ponctuels de démarchage ;
- Continuer à diversifier et à adapter le packaging de " l'Offre Maroc " ainsi que l'argumentaire industriel et commercial à chaque profil de porteurs de projets et selon le pays cible ;
- Saisir le maximum d'opportunités d'investissement, aussi bien d'origine nationale qu'étrangère. La consolidation de fournisseurs de composants autour des investisseurs de grande envergure déjà installés, pourrait être retenue comme priorité moyennant notamment l'encouragement de partenariats entre les investisseurs étrangers et les PME marocaines ;
- Consolider les tendances récentes consistant en l'adaptation des plans média en fonction des pays et la diversification des supports de communication ;
- Mettre en avant les éléments différenciateurs de " l'Offre Maroc " et revoir la démarche d'évaluation des campagnes promotionnelles afin de proposer les mesures d'ajustement nécessaires en temps opportun ;
- Améliorer l'opérationnalisation des conventions de partenariat par le partage effectif des plans d'action avec les différents acteurs dans le domaine de la promotion économique (ambassades, RAM, aménageurs, agences sectorielles de promotion ...) favorisant ainsi la complémentarité et la mutualisation des moyens ;
- Adapter les plans d'action aux mutations économiques internationales, notamment en ce qui concerne le régime à suivre sur les deux premières sources d'IDE à destination du Maroc (France et Espagne) et le rythme à donner aux efforts de diversification. En parallèle, procéder à une réorganisation des ressources de l'Agence entre marchés historiques et nouveaux marchés ;
- Institutionnaliser l'approche analytique en matière commerciale en vue d'évaluer la contribution réelle de chaque type d'intervention dans la quête des investissements (équipes de l'AMDI, agents commerciaux, partenaires) ainsi que pour mesurer l'impact global de l'effort promotionnel de l'agence ;

- Renforcer les actions d'accompagnement "after care" pour l'ensemble des entreprises installées, qu'elles soient marocaines ou étrangères et intégrer les enquêtes de satisfaction dans une démarche globale d'assurance qualité ;
- Continuer les efforts en cours pour la mise en conformité de l'Agence avec le "Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics".



## **II. Réponse du Directeur général de l'Agence marocaine de développement des investissements**

### **(Texte intégral)**

La jeunesse de l'agence et l'instabilité du management ne lui ont pas permis d'assurer un positionnement clair.

Par ailleurs, les politiques sectorielles mises en place par l'État nécessitent largement des investissements privés pour leur réussite. Aussi, l'AMDI se doit, de part son texte fondateur, d'assurer un rôle de développement des investissements privés dans notre pays en phase avec ces politiques sectorielles.

Un repositionnement s'avère donc nécessaire pour que l'AMDI soit au service des politiques sectorielles et en assure la convergence sur le chapitre investissements privés.

Ce repositionnement devrait tenir compte également de la nécessité que l'AMDI devienne un engrenage de transmission entre l'horizon long terme des politiques sectorielles et l'horizon moyen terme qui caractérise le marché mondial de l'investissement privé.

Néanmoins, le développement des investissements est le résultat du travail de l'équipe Maroc qui regroupe aussi bien les ambassadeurs, les consuls, les départements ministériels, les banques marocaines, les associations professionnelles, les chambres de métiers, les wali, les gouverneurs et les CRI.

C'est un écosystème qui diverge dans les objectifs qui peuvent parfois être contradictoires mais dont la mobilisation est assurée pour la promotion des investissements et l'accompagnement des investisseurs.

### **A. Constats majeurs par rapport au PNEI**

En effet, l'idée de la création de l'AMDI émane de la réflexion sur le PNEI. Mais la loi portant création de l'AMDI a élargi le périmètre de l'agence sur deux parties importantes de la chaîne de valeur du développement des investissements à savoir l'avant vente et l'après vente. Seule la vente a été spécifiquement citée dans l'article 4 pour les secteurs de l'industrie, le commerce et les nouvelles technologies.

### **B. Environnement institutionnel et juridique**

#### **1. Environnement institutionnel**

Effectivement, il s'avère nécessaire de clarifier le positionnement de l'agence dans la perspective d'une meilleure optimisation des ressources publiques et d'une synergie tant recherchée entre les politiques sectorielles.

Mais dans les faits, les deux composantes de la chaîne de la valeur évoquées plus haut, couvrent tous les secteurs d'activité. Une démarche de contractualisation avec d'autres départements sectoriels permettrait de couvrir la partie vente.

#### **2. Cadre juridique**

Un changement de la loi portant création de l'AMDI est effectivement nécessaire mais nous pensons qu'il vaudrait mieux d'abord stabiliser le modèle de l'Agence en tenant compte de l'expérience et des exigences de la mission et d'un Benchmark international avant d'entamer cette refonte.

## C. Processus décisionnel et marketing stratégique

### 1. Processus décisionnel

Le rôle de coordination évoqué par la Cour des comptes est fondamental, et il relève également de la nécessité d'un repositionnement global de l'agence qui est entamé avec l'arrivée du nouveau directeur général sous l'impulsion du ministre en charge du département de l'investissement.

### 2. Marketing stratégique

Nous partageons l'analyse de la mission de la cour des comptes et rajoutons que la maîtrise de l'ensemble du processus (avant vente, vente, après vente) permet de mieux cibler, d'adapter les outils à la cible et de procéder à des évaluations pertinentes.

## D. Promotion et démarchage commercial

### 1. Promotion

L'analyse de la mission de la Cour des comptes est tout à fait pertinente à ce sujet.

Le repositionnement en cours va permettre :

- de considérer le Maroc comme marché prioritaire pour accompagner les investisseurs marocains et pour susciter le réinvestissement des investisseurs internationaux déjà installés.
- d'adapter les supports de promotion pour assurer une plus grande efficacité des campagnes. Le publiprédactionnel est un axe mais le digital est en train de prendre plus d'ampleur.
- de dimensionner l'effort de promotion en fonction des pays et des cibles définis comme prioritaires par le Conseil d'Administration.
- l'avantage du digital proposé plus haut est de permettre de mesurer en temps réel le retour sur investissement et de réadapter la campagne en fonction de ces résultats.

### 2. Démarchage

Un déploiement en masse à l'international en propre à l'image de plusieurs pays comme le Japon, ou plus proche de notre modèle comme la Malaisie nous paraît coûteux et dont l'efficacité peut être très volatile.

Aussi, pour le démarchage quatre outils pourraient être déployés de façon complémentaire et en fonction de l'enjeu de chaque pays ou secteur.

- Outil 1 : démarchage par les équipes du siège. Il en sera ainsi pour les projets stratégiques.
- Outil 2 : un représentant de l'AMDI au sein de l'ambassade dans certains pays prioritaires. Les BRE actuels seront transformés en représentants auprès de l'ambassade.
- Outil 3 : le conseiller économique de l'ambassade, quand la mise en place d'un représentant de l'AMDI ne se justifie pas.
- Outil 4 : des agents commerciaux avec qui l'AMDI contractualisera sur la base de résultats. Cette politique devrait être encouragée de façon systématique.

Tout le dispositif de promotion et de prospection sera conçu et piloté en étroite collaboration avec les ambassadeurs de Sa majesté le Roi dans chaque pays.

La nouvelle orientation de l'AMDI nécessitera de doter l'agence de profils de très haut niveau d'expertise et de spécialistes d'animation réseau pour assurer l'animation de l'écosystème de l'investissement tel qu'évoqué ci-dessus.

La refonte de l'organigramme de l'agence et de son statut du personnel pour renforcer le poids des contractuels nous paraît indispensable.

## **E. Bilan de la commission des investissements**

Nous partageons l'analyse de la mission de la Cour des comptes. Néanmoins, nous souhaitons apporter des compléments à cette analyse.

### **1. Prépondérance des investissements d'origine nationale**

Les conventions d'investissement permettent aux investisseurs vérifiant certains critères de taille de bénéficier d'incitations fiscales douanières et de subventions pour leur projet d'investissement. Nous sommes pour que les incitations fiscales et douanières soient instaurées par le droit commun sans distinction de la taille du projet. C'est d'ailleurs l'objet du projet de loi de finances 2015 telle que présentée au parlement.

Par ailleurs, les conventions d'investissement ne devraient plus être un droit automatique par la taille mais faire l'objet de négociations avec les investisseurs pour les projets correspondants aux stratégies sectorielles du pays et au développement des territoires.

La non discrimination ni positive ni négative à l'égard des investisseurs étrangers est un grand atout pour l'attractivité du Maroc que nous devons conserver.

### **2. Cadre incitatif et délai de signature des conventions**

Le secrétariat de la commission des investissements devrait à notre sens avoir des prérogatives lui permettant d'accélérer les processus de mise en œuvre des conventions tels qu'approuvées par la commission des investissements.

Ces prérogatives pourraient faire l'objet de la loi sur les investissements qui est entrée dans le processus d'approbation depuis octobre 2014.

Ce nouveau cadre incitatif, remplacera la charte des investissements et viendra renforcer le dispositif de compétition pour l'attraction des investissements tout en le mettant en phase avec les politiques sectorielles de l'État.

### **3. Évaluation des projets d'investissement conventionnés**

#### **4. Suivi des projets (After Care)**

L'ensemble des agences concurrentes intègrent, d'une manière ou d'une autre l'accompagnement des investisseurs et l'After Care. L'expérience menée par l'AMDI dans ce domaine a été très instructive en termes de recommandations et de projets de réinvestissement. Elle mérite d'être renforcée en mettant en place une équipe dédiée à même de mobiliser les acteurs de développements territoriaux et en particulier les CRI. L'enquête de satisfaction des investisseurs est un outil prévu dans le plan d'action 2015.

## **F. Gouvernance et gestion de la fonction support**

### **1. Gouvernance**

Des efforts sont en cours pour la création de comités spécialisés et l'élaboration d'une charte relative à chacun de ces comités.

Dans ce cadre, une charte relative au comité d'audit a déjà été préparée et sera soumise au prochain conseil d'administration pour approbation. Il convient aussi de préciser que des projets visant l'amélioration de la gouvernance et la performance du conseil d'administration de l'agence ont été finalisés. Ils seront également soumis au prochain conseil d'administration pour approbation.

### **2. Gestion financière**

Le problème du budget de fonctionnement a été résolu en concertation avec le Ministère de tutelle et le Ministère de l'Economie et des Finances.

L'AMDI procédera à l'ouverture d'un 2ème compte afin de séparer l'investissement du fonctionnement

**a. Gestion des marchés**

L'AMDI a déjà éclairci le chef d'exception dans son nouveau règlement des marchés entré en vigueur le 06 octobre 2014.

**b. Paiements**

L'achat d'espace publicitaire et la location d'espace d'exposition à l'étranger nécessite une réservation par le biais d'un paiement. Cette pratique est spécifique à ces deux secteurs d'activité.

**c. Fiscalité**

En ce qui concerne la TVA et l'IS et pour répondre à la correspondance de la direction générale des impôts, l'AMDI a expliqué qu'elle n'a pas de but lucratif et elle s'est fait accompagner par un cabinet spécialisé pour éclaircir la situation fiscale une fois pour toute.

**d. Tenue de la comptabilité**

L'AMDI a internalisé la comptabilité générale à partir de l'année 2014.

**e. Système d'information**

**f. Organisation et gestion des ressources humaines**

L'organigramme fonctionnel, sera soumis à l'approbation du conseil d'administration.

L'AMDI est en train de réaliser une étude pour mettre à niveau son statut de personnel.

# Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise

L'Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise (ANPME) a été créée en 2002 en vertu de l'article 56 de la loi n°53-00 formant Charte de la petite et moyenne entreprise (PME) en remplacement de l'Office de développement industriel (ODI). C'est un établissement public placé sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies (MICNT). Sa mission consiste à œuvrer pour la promotion, le développement et la mise à niveau des PME.

La mise en œuvre des missions de l'ANPME est passée par deux phases :

- La première phase s'étend de la date de sa création en 2002 jusqu'à 2008. L'activité de l'Agence se limitait alors à apporter un appui technique et financier aux PME en difficulté. Les financements provenaient de l'aide internationale, notamment celle de l'Union Européenne dans le cadre du programme MEDA ;
- La seconde phase est marquée par la mise en œuvre du Pacte National pour l'Emergence Industrielle (PNEI), signé devant Sa Majesté le Roi en 2009, qui constitue le référentiel ayant servi à la signature du cadre contractuel Etat/ANPME 2009-2015 pour le renforcement de la compétitivité des PME. Ce dernier a pour principe directeur sous-jacent l'autonomisation progressive du financement des activités d'appui aux PME. Il prévoit en particulier que l'ANPME puisse bénéficier d'une dotation de 600 MDH à verser dans un Fonds d'Appui à la Compétitivité des Entreprises (FACE).

L'année 2009 constitue un tournant décisif dans la stratégie de l'ANPME où elle est passée du rôle de simple organe d'assistance technique et de conseil aux PME en difficulté à celui d'accompagnateur du tissu économique national dans son ensemble, doté de moyens financiers publics importants dont elle assure la gestion.

La mission de contrôle de la gestion a permis de déceler des insuffisances concernant les divers aspects institutionnels, organisationnels et opérationnels liés au fonctionnement de cette agence. A ce titre, la Cour des comptes recommande un ensemble d'actions dont l'application serait susceptible d'améliorer la gestion de l'ANPME.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

### A. Mise en œuvre des missions statutaires

La mise en œuvre des missions statutaires se heurte à la problématique de la délimitation du champ d'intervention de l'ANPME, due en particulier à la difficulté liée à la définition de la PME si bien que la loi n° 53-00 formant "Charte de la PME" du 23 juillet 2002 ait donné une définition "officielle" à cette catégorie d'entreprises. L'ANPME considère que cette définition est dépassée, non obligatoire et son respect reste lié uniquement à l'utilisation du Fonds pour la Promotion de la PME prévu par l'article 25 de ladite charte et qui n'a jamais vu le jour.

Par ailleurs, l'examen des activités de l'ANPME sur la période 2008-2013 a permis de constater que la gestion des programmes d'appui aux PME, notamment "Imtiaz" et "Moussanada", constitue la quasi-totalité des activités de l'agence. Par contre, d'autres attributions, bien qu'essentielles, paraissent reléguées au second plan faisant ainsi que l'ANPME ne remplit pas toutes ses missions statutaires.

Ainsi, l'Agence n'a pas procédé à la constitution d'une base de données fiable sur la PME au Maroc répondant aux besoins d'information exprimés par les opérateurs publics et privés nationaux et internationaux.

En effet, selon l'article 5 de la loi n°53-00 ci-dessus citée, l'Agence est chargée de "collecter et diffuser l'information relative au rôle de la PME, à sa contribution à l'économie nationale et à l'évolution de son activité". Elle est également chargée "d'établir un rapport sur l'état de la PME".

Dans le même sens, le cadre contractuel 2009-2015 stipule que l'ANPME est appelée à réaliser "des études à caractère transverse, des études de filières/secteurs et d'impact. Ces études visent notamment à améliorer la connaissance de l'environnement des entreprises, à élaborer des programmes, partant d'une vision filière et basés sur les besoins recensés en termes de leviers de compétitivité et de modernisation, et à permettre aux entreprises un meilleur ciblage de leurs actions de développement et de leurs investissements".

Il est constaté, toutefois, que les données officielles sur la PME restent limitées et ne permettent pas d'avoir une bonne connaissance du secteur.

## **B. Résultats de l'action en faveur des PME**

Dans le cadre de sa mission d'appui à la compétitivité des PME, l'Agence gère plusieurs programmes qui peuvent être classés en cinq catégories essentielles détaillées ci-dessous.

### **1. Actions relevant du contrat programme 2009-2015**

#### **a. Le programme "Imtiaz"**

Le programme Imtiaz est destiné à soutenir les entreprises à fort potentiel de croissance disposant de projets de développement, à travers l'octroi d'une prime à l'investissement matériel et/ou immatériel. L'objectif est de permettre à ces entreprises, notamment :

- d'atteindre des paliers supérieurs en termes de chiffre d'affaires réalisé sur le marché intérieur ou à l'exportation, de création d'emploi et de création de valeur ajoutée ;
- d'introduire de nouvelles technologies, ou induire un impact structurant sur la branche dans laquelle elles opèrent ;
- de lever les freins de la sous-capitalisation qui pénalisent actuellement de nombreuses PME et améliorer leurs bilans pour leur permettre un meilleur accès au financement bancaire.

En termes d'objectifs tracés par le cadre contractuel 2009-2015, le programme Imtiaz a pour but d'accompagner chaque année 50 entreprises à fort potentiel en leur accordant une prime à l'investissement matériel et immatériel à hauteur de 20% de l'investissement, plafonnée à 5 millions de DH. Cet accompagnement s'effectue sur la base d'un contrat dit « contrat de croissance ».

La mission de contrôle a constaté à ce niveau ce qui suit :

#### **➤ Présélection des bénéficiaires par un prestataire externe**

Il a été constaté qu'au stade de sélection des bénéficiaires du programme Imtiaz, l'ANPME s'appuie totalement sur un prestataire externe pour effectuer la présélection des PME bénéficiaires de la prime. Cette présélection est généralement retenue par le Comité public privé (CPP) comme étant la sélection définitive. L'ANPME se contente à ce niveau de faire du secrétariat et de la coordination.

#### **➤ Déblocage des financements des projets d'investissement en montants hors taxes**

Il a été remarqué que les engagements des banques ne sont pas toujours respectés, notamment en ce qui concerne le déblocage des financements des projets d'investissement en montants toutes taxes comprises (TTC).

Ces pratiques ont eu pour conséquence une incohérence au niveau des montages financiers de ces projets, puisque la prime Imtiaz est octroyée sur la base TTC, alors que les banques débloquent leurs crédits sur la base hors taxes.

Par conséquent, le financement de ces projets est amputé de la valeur correspondant aux taxes, qui peut atteindre 8% du financement des projets que la PME concernée se doit de couvrir.

## **b. Le programme "Moussanada"**

Le programme "Moussanada" vise à accompagner 500 entreprises par an avec comme objectif essentiel l'amélioration de la productivité et l'accélération de l'usage des technologies de l'information au sein des entreprises, induisant le renforcement de leurs facteurs de compétitivité, notamment en termes de coût, de qualité et de délais.

L'analyse du démarrage de la mise en application du programme "Moussanada" appelle les remarques suivantes :

### **➤ Non tenue de situations exhaustives et actualisées des actions "Moussanada"**

Il a été constaté que l'ANPME ne tient pas de situations exhaustives et actualisées des actions Moussanada retraçant notamment les actions engagées, achevées, ou en cours tout en précisant celles qui accusent des retards non justifiés .

### **➤ Non-exploitation des livrables des actions relatives aux études**

Les prestataires engagés dans les actions Moussanada livrent, en général, leurs rapports en trois phases. Certains de ces rapports n'apportent pas de propositions de mesures concrètes en faveur des PME concernées afin de réaliser les objectifs fixés dans les conventions de prestation.

Ce constat concerne surtout les études visant à améliorer la qualité, lesquelles sont en fait standards et très similaires quoiqu'elles concernent des secteurs aussi variés que le textile, l'agroalimentaire, les matériaux de construction etc.

### **➤ Insuffisances de la justification par les PME du versement de leurs quoteparts**

Au vu de plusieurs dossiers Moussanada, rien ne permet d'attester que les entreprises aient effectivement contribué à raison de 40% au financement des activités du programme. En effet, l'Agence n'exige pas de preuves quant à la réalisation effective de la quotepart de 40%.

## **c. Programme d'appui au secteur du textile**

Le programme de soutien au secteur textile est promu par le Ministère des finances, le MICNT, la Caisse Centrale de Garantie, la CGEM (AMITH) et l'ANPME. Il a pour objectif de renforcer l'intégration des filières marocaines du textile et de l'habillement et vise à encourager l'émergence de trois modèles d'affaires au sein du tissu des entreprises de ce secteur.

L'appui au secteur du textile, dans le cadre de ce programme est composé d'une aide financière aux entreprises dites "distributeurs" et "convertisseurs", et d'une incitation à l'export calculée sur la base du chiffre d'affaires additionnel, réalisé à l'export sur cinq ans pour les entreprises dites "agrégateurs".

Une étude réalisée par un cabinet d'études a conclu que, pour une meilleure intégration du secteur du textile, le programme d'appui doit prévoir l'accompagnement, sur la période 2012-2016, de cinq (05) "agrégateurs", cinq (05) "distributeurs" et trois (03) "convertisseurs".

L'examen de la conception et de la mise en œuvre de ce programme a permis de relever les observations suivantes :

- Les résultats de l'appel à manifestation d'intérêt montrent que l'évaluation faite par le bureau d'études a porté sur un nombre limité de dossiers (13 candidatures pour la manifestation d'intérêt couvrant la période octobre-décembre 2011), ce qui réduit la marge de sélection des entreprises qualifiées pour bénéficier du programme ;
- Pour la sélection d'un distributeur, l'entreprise retenue était l'unique candidat lors de l'évaluation. Plus encore, il s'est avéré que sur les quatre agrégateurs retenus, seuls deux ont maintenu leurs engagements vis-à-vis de l'ANPME, relatifs aux montants des investissements, les emplois à créer et le nombre de sous-traitants.

Ainsi, le déroulement de l'appel à manifestation d'intérêt et l'état d'avancement des projets des bénéficiaires permettent de conclure que ledit programme s'annonce peu attractif pour les industriels du textile. La faible attractivité de ce programme pose la question de la pertinence de sa conception et son adéquation avec les besoins réels du secteur.

#### **d. Programme INMAA : Usine école**

Ce projet avait pour objectif d'accompagner 300 à 600 PME marocaines à grand potentiel à réussir leur transformation opérationnelle à grande échelle grâce à la mise en œuvre de techniques de " Lean manufacturing ", dispensées en milieu simulé au sein d'une usine modèle.

L'ANPME a veillé à la mise en place de ce programme et à la création de la société chargée de son pilotage (INMAA S.A), dont le capital est de 20 MDH auquel l'ANPME participe pour 20%. Le reste est réparti à parts égales de 26,7% entre trois banques.

L'examen de ce programme soulève les remarques suivantes :

##### **➤ Faibles réalisations et situation financière déficitaire de la société INMAA**

A la fin de l'année 2012, l'analyse des comptes de la société INMAA fait apparaître une situation financière déficitaire illustrée par les constatations suivantes :

- une perte nette de 3,4 MDH ;
- des charges du personnel s'élevant à 7,65 MDH, dépassant le chiffre d'affaires (HT) ;
- des créances clients s'élevant à 6,13 MDH, soit plus de 90% du chiffre d'affaires (HT).

Sur le plan quantitatif, le programme INMAA s'est fixé comme objectif d'accompagner 100 entreprises par an. Or, à la fin de l'année 2012, seules 87 entreprises sont inscrites au programme depuis son démarrage en février 2011, soit des réalisations inférieures de 50% par rapport aux objectifs.

##### **➤ Forte dépendance des aides consenties dans le cadre du programme Moussanada**

Il a été relevé qu'un nombre important de sessions de formation dispensées par INMAA est financé par l'ANPME dans le cadre du programme Moussanada. En effet, au titre de l'exercice 2012, sur un total de 53 entreprises ayant bénéficié de la formation INMAA, 32 ont été financées par l'Agence dans le cadre du programme Moussanada. Ce financement a atteint en 2012 un montant de 4,8 MDH, soit près de 70% du chiffre d'affaires annuel (hors subvention d'exploitation) d'INMAA.

## **2. Composante Infitah de la stratégie Maroc Numeric**

L'offre Infitah est une composante de la stratégie Maroc Numeric. Elle a été initiée par le MICNT et pilotée par l'ANPME avec l'implication opérationnelle de la Fédération des Chambres marocaines du Commerce de l'Industrie et de Services (CCIS) et de l'Association des Professionnels des Technologies de l'Information (APEBI).

Elle consiste à faire bénéficier les très petites entreprises (TPE) de séances d'initiation gratuites aux technologies de l'information (TI) permettant de leur faire découvrir les bénéfices des TI pour le développement de leurs activités et l'amélioration de leur compétitivité. Les entreprises se voient octroyer à l'issue de ces sessions un permis numérique leur ouvrant droit à un pack TI Infitah et à un guide d'achat promotionnel adapté à leurs besoins avec des offres avantageuses.

S'adressant aux TPE patentées et ayant un chiffre d'affaires inférieur à 10 MDH, l'objectif du projet Infitah est de délivrer 10.000 permis numériques "Infitah" aux entreprises bénéficiaires, à l'horizon 2013.

Un fonds dédié à ce programme intitulé " Fonds d'informatisation des PME " a été créé en 2010 et sa clôture est prévue pour la fin du programme Maroc Numeric 2013. Il est alimenté par le MICNT et géré par l'ANPME.

L'examen de la conception et de la mise en œuvre de ce programme a permis de constater que les objectifs exprimés en termes de nombre d'entreprises à bénéficier du programme demeurent loin

d'être atteints. En effet, en juin 2013 et à six mois de sa clôture prévisionnelle, les réalisations en termes de nombre de permis numériques et de packs délivrés ne dépassent pas 40%.

### **3. Interventions pour le compte du ministère de tutelle**

En plus des programmes présentés précédemment, d'autres actions entrant dans le cadre de la promotion des PME sont conçus au niveau du MICNT et font l'objet de conventions aux termes desquelles l'ANPME se trouve chargée de gérer des fonds ouverts en son nom et d'assurer les décaissements ordonnés par les services du Ministère.

L'examen de la conception et de la mise en œuvre de ces programmes entrant dans le cadre de la promotion des PME initiés au niveau du MICNT, en vertu desquelles l'ANPME se trouve chargée uniquement de gérer les fonds, montre qu'il n'est fait appel à l'Agence que pour assurer le suivi des décaissements ordonnés par les services du Ministère.

Cette situation laisse apparaître l'Agence comme une structure totalement rattachée au MICNT pour une gestion comptable et financière non statutaire. A titre d'exemple, le programme Rawaj, vu son objet qui consiste essentiellement à moderniser le commerce de proximité n'est adapté ni à la mission de l'ANPME ni au cadre contractuel signé avec l'Etat.

## **C. Gouvernance**

### **1. Instances de gouvernance**

La gouvernance en matière d'appui à la PME se situe au niveau du Plan Emergence et au niveau de l'ANPME.

Au niveau du Plan Emergence, deux instances de pilotage sont prévues à savoir le comité de pilotage et les comités de suivi pour chaque domaine du Pacte National pour l'Emergence Industrielle (PNEI). Ces instances de pilotage relèvent du volet "Compétitivité des PME" du Plan Emergence.

La Cour des comptes a constaté que le comité de suivi ne s'est réuni qu'une seule fois afin de discuter de l'avancement des chantiers "Moussanada" et "Imtiaz". La non régularité des réunions constitue un manquement aux engagements signés par chacune des parties de ce comité dans le cadre du PNEI (Mesure 109) et du cadre contractuel pour le renforcement de la compétitivité des entreprises.

### **2. Information réception et suivi des réclamations**

L'architecture du site web de l'Agence permet de relever l'absence d'une rubrique dédiée spécifiquement à la consultation des dossiers et à la réception des réclamations. Lesdites réclamations ne font d'ailleurs pas l'objet de suivi par une structure dédiée à cette tâche au sein de l'ANPME. Cette situation entraîne un déficit de communication vis-à-vis des PME.

### **3. Inadéquation de la structure et des fonctions organisationnelles de l'ANPME**

L'examen de la structure organisationnelle de l'ANPME a permis de relever les observations suivantes :

#### **➤ Absence d'un réseau régional propre**

Malgré l'ampleur de ses activités et l'importance de la place qu'elle occupe désormais dans la politique économique nationale, l'Agence ne dispose pas d'un réseau régional propre. Elle s'appuie pour la mise en œuvre de ses programmes essentiellement sur des tiers ce qui ne concourt pas efficacement à leur "commercialisation".

Le benchmark international relatif à cet aspect dans d'autres pays (Turquie, Malaisie, Tunisie...) montre que les agences de promotion des PME disposent souvent de services de développement local et régional chargés de la mise en œuvre directe des programmes d'appui assurant ainsi l'écoute et la proximité.

### ➤ **Organigramme et manuel de procédures inadaptés**

Il a été constaté que l'organigramme validé par le Ministère de l'Economie et des Finances actuellement en vigueur à l'ANPME ainsi que le manuel de procédures administratives et comptables appliqué datent de 2006. Depuis, l'Agence a connu des mutations d'envergure notamment avec l'entrée en vigueur du cadre contractuel 2009-2015 faisant en sorte que l'organigramme et le manuel de procédures, lesquels n'ont jamais été actualisés, sont devenus inadaptés à ces évolutions.

### ➤ **Insuffisances au niveau du système de pilotage**

Dans le cadre contractuel avec l'Etat, il est précisé que l'ANPME est appelée à renforcer son système de contrôle de gestion et de pilotage, afin de s'assurer que la stratégie d'intervention est bien mise en œuvre, en repérant les écarts entre objectifs et réalisations, et en y remédiant, le cas échéant, par des actions appropriées.

Or, il a été constaté que cette mission n'est remplie que partiellement. En effet, bien qu'il existe un reporting hebdomadaire du programme Moussanada, ce dernier ne fait figurer aucune proposition de mesures correctives à entreprendre. De même, aucun reporting n'est établi pour le programme Intiaz.

De plus, le service contrôle de gestion ne produit pas des tableaux de bord formalisés relatifs aux programmes gérés par l'Agence.

### ➤ **Absence d'un dispositif d'évaluation**

En matière d'étude de l'impact de ses actions d'appui à la PME, le cadre contractuel prévoit que le suivi et l'évaluation par l'Agence devraient se faire sur la base de plusieurs indicateurs notamment de moyens, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de qualité. Or, l'Agence ne prévoit pas de dispositif d'évaluation de l'impact de ses actions.

### ➤ **Insuffisance de la fonction d'audit interne**

En vertu du cadre contractuel, l'ANPME a l'obligation de développer une fonction d'audit interne visant, d'une part, à donner à l'Agence une assurance sur le degré de maîtrise de ses activités par le biais d'évaluations systématiques et méthodiques des processus de contrôle interne et de management des risques, et d'autre part, à contribuer, par des propositions, à la réalisation des objectifs fixés et à l'amélioration des performances de l'Agence.

Toutefois, il a été constaté que cette fonction n'est pas pourvue de moyens humains à même de conduire des missions d'audit interne de manière à répondre efficacement aux exigences prescrites par le cadre contractuel.

### ➤ **Absence d'un service dédié à la gestion de trésorerie**

Malgré le nombre important des comptes opérationnels gérés par l'ANPME et le volume de trésorerie qu'ils génèrent, il a été constaté que l'Agence ne dispose pas d'un service dédié à la gestion de trésorerie.

## **D. Gestion budgétaire et comptable**

### **1. Gestion comptable et financière**

D'une manière générale, les schémas comptables de l'ANPME couplent les opérations qui sont directement liées à son activité et celles afférentes aux programmes gérés par ses soins. Le traitement comptable de l'ensemble des opérations ne fait l'objet d'aucune séparation permettant de constituer une image individualisée sur le patrimoine propre à l'Agence.

Si les opérations se rattachant directement à l'activité de l'ANPME sont bien reflétées dans son patrimoine et dans les résultats qu'elle réalise, celles relatives aux comptes qu'elle gère sont retracées uniquement dans le bilan.

Cette situation est due principalement à la lenteur accusée en matière de déblocage des primes, et dans une moindre mesure à l'existence de fonds gelés hérités de l'ex-ODI.

Au niveau de la trésorerie-actif, il est à préciser que le système comptable n'établit pas de démarcation entre la trésorerie propre à l'ANPME et celle des fonds de l'Agence dédiés aux programmes d'appui à la PME. Par conséquent, le montant de la trésorerie nette de l'ANPME ne reflète pas sincèrement la situation financière de l'Agence.

## **2. Gestion de la commande publique**

L'Agence a passé, hormis les marchés relatifs à la construction du siège, 52 marchés sur la période 2008 à 2012, pour un montant total de 158,38 millions de dirhams. A cet égard, il a été constaté un recours excessif à la procédure négociée dans la mesure où le montant total des marchés accordés par voie négociée s'élève à 114,6 millions de dirhams, soit 72% du montant total des marchés passés par l'Agence sur la période 2008 à 2012.

**Eu égard à ce qui précède, la Cour des comptes recommande à l'ANPME ce qui suit :**

**En matière d'actions en faveur des PME:**

- **Œuvrer pour disposer d'une nouvelle définition de la PME, qui soit précise, acceptée et conforme à la loi, dans la mesure où elle est déterminante quant à la population cible de l'Agence ;**
- **Se consacrer en priorité à sa mission statutaire et éviter l'engagement dans des programmes non adaptés qui viennent en surcharge à ceux relevant sa mission ;**
- **Multiplier et diversifier ses interventions en matière de promotion, de développement et de mise à niveau des PME en étant mieux à l'écoute de celles-ci et adapter ses moyens d'action au développement de ses activités et au changement de son environnement;**
- **Collecter et diffuser l'information sur la PME pour donner une meilleure visibilité du secteur en s'investissant davantage dans la création d'une base de données fiable sur les PME comme exigé par la loi ;**
- **S'investir davantage dans le processus de conception et de mise en œuvre des programmes et se doter progressivement d'un réseau propre de communication et de distribution de ses packs de services ;**
- **Procéder à l'évaluation de l'impact de ses action en faveur des PME notamment après plus de 4 ans de l'entrée en vigueur du cadre contractuel Etat/ANPME et ce, à double niveau :**
  - **Au niveau des entreprises accompagnées dans le cadre de ce programme ;**
  - **Au niveau des indicateurs de performances sur la réalisation du secteur de la PME notamment en matière d'investissement, de création d'emplois et du volume des exportations.**

**En matière de gestion propre de l'ANPME:**

- **Mettre à jour son organigramme et ses manuels de procédures pour tenir compte des mutations importantes qu'elle a connues notamment suite à la signature avec l'Etat en 2009 du cadre contractuel 2009-2015, tel qu'étendu jusqu'à 2020 ;**
- **Mettre en place une comptabilité analytique pour aider l'agence à évaluer l'impact de ses actions et à mieux gérer et maîtriser les coûts de ses programmes d'appui aux PME ;**
- **Mettre en place une comptabilité séparée pour les fonds gérés pour chaque compte opérationnel ;**
- **Se doter d'un service dédié à la gestion de trésorerie pour une meilleure gestion financière des excédents en liquidités dont elle dispose ;**
- **Limiter les passations de marchés par voie négociée et recourir à la concurrence afin de bénéficier des meilleures offres.**

## II. Réponse du Directeur général de l'Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise (ANPME)

(Texte réduit)

### A. Mise en œuvre des missions statutaires

(...)

Le Conseil d'Administration de l'Agence a adopté, comme orientation prioritaire, la mise en œuvre de programmes de soutien technique et financier d'envergure nationale afin d'accompagner le processus de modernisation compétitive de l'économie et d'accélérer l'adhésion des entreprises à ces programmes.

Il convient de souligner que le recentrage de l'intervention de l'Agence fut dicté par l'insuffisance des moyens financiers et par la dépendance quasi-totale des premiers programmes d'appui aux entreprises des financements mobilisés dans le cadre de la coopération internationale.

L'expérience de l'Agence a permis d'élargir graduellement son champ d'intervention à travers notamment :

- Un répertoire des compétences et des bureaux de conseil pour faciliter l'accès des PME à l'expertise de qualité et de proximité ;
- Le premier réseau des intervenants locaux (conseillers PME) pour la modernisation compétitive en tant que relais informationnel de proximité ;
- Une offre de services en phase avec les attentes et les besoins des entreprises ;
- Des procédures simplifiées et en constante évolution ;
- Des partenariats pérennes avec le système bancaire ;
- La contribution à des projets structurants pour l'économie nationale : Dispositif de soutien aux TPE, Statut de l'auto-entrepreneur, Transmission d'entreprises ... ;
- La cogestion de plusieurs programmes pour le compte de départements ministériels dans l'esprit de la charte de la PME.

(...)

Concernant la constitution d'une base de données fiable sur la PME au Maroc, les études préalables réalisées ont démontré la difficulté de créer une base de données fiable des PME eu égard à l'incohérence des données entre les fournisseurs d'informations au Maroc en absence d'un identifiant unique des entreprises.

Le projet en cours relatif à l'observatoire marocain de la TPME devra contribuer à mettre en place une plate-forme commune entre les parties prenantes concernées par la production, la collecte et la diffusion des statistiques et de l'information sur les entreprises au Maroc.

(...)

## **B. Résultats de l'action en faveur des PME**

### **1. Actions relevant du contrat programme 2009-2015**

#### **a. Programme "Imtiaz"**

##### **➤ Présélection des bénéficiaires par un prestataire externe**

(...)

Le rôle est défini conformément au Cadre Contractuel Etat-ANPME (2013-2020) pour l'appui à la compétitivité des entreprises, et aux référentiels de mise en œuvre du programme "Imtiaz" :

- Préparation du dossier d'appel à projets et son actualisation de manière systématique, y compris les grilles d'évaluation des projets de développement.
- Adaptation de l'offre du programme "Imtiaz" aux attentes des entreprises.
- Animation des ateliers de formation et d'information des conseillers d'affaires des banques et des entreprises.
- Conseil et encadrement des projets de développement financés par l'Agence.
- Participation, en tant que membre du Comité Public-Privé, à la décision d'octroi des primes "Imtiaz".
- Contractualisation et suivi des réalisations dans le cadre des contrats de croissance.
- Déblocage des fonds au profit des bénéficiaires.

Par ailleurs, et pour assurer la transparence des décisions et la crédibilité du programme, l'ANPME, en tant que membre du Comité Public-Privé, ne peut pas évaluer les projets de développement.

##### **➤ Déblocage des financements des projets d'investissement en montants hors taxes**

Tous les plans de financement, objet des contrats de prêt, sont établis en TTC conformément au Cadre Contractuel susmentionné. Au lancement du programme, quelques contrats de prêt libellés en HT, ont été revus à la demande de l'ANPME en vue d'établir des plans de financement TTC en concertation avec les clients concernés.

Pour les contrats considérés, le montant de crédit retenu par la banque n'a pas été revu pour assurer la célérité dans la réalisation du programme d'investissement et ce, en concertation avec le client et dans le respect des quotes-parts arrêtées par le Cadre Contractuel.

#### **b. Programme "Moussanada"**

##### **➤ Non tenue de situations exhaustives et actualisées des actions "Moussanada"**

L'ANPME élabore un reporting hebdomadaire détaillé retraçant le nombre de bénéficiaires, les actions engagées, les actions en cours et achevées, et les budgets engagés. (...) Le reporting "Moussanada" inclut désormais les actions accusant des retards avec des justifications et faisant l'objet d'un contrôle d'avancement.

##### **➤ Non-exploitation des livrables des actions relatives aux études**

L'ANPME accorde davantage d'attention à la proposition de valeur des consultants et à la satisfaction des bénéficiaires. Ainsi, le livrable ne peut être retenu comme seul indicateur de pertinence des missions d'accompagnement, en particulier, pour les actions d'accompagnement à la certification ISO qui requièrent la formation du personnel, l'élaboration des systèmes de management de la qualité et le transfert des compétences.

Le passage par un audit de certification avec des axes d'amélioration mineurs est une condition de paiement de la dernière phase.

➤ **Insuffisances de la justification par les PME du versement de leurs quotesparts**

Pour simplifier les procédures, l'ANPME indique qu'elle a adopté, conformément au Cadre Contractuel, de ne retenir que la déclaration sur l'honneur du prestataire au lieu des avis de crédit/débit. Cette mesure a eu un impact positif sur les délais de paiement.

**c. Programme d'appui au secteur du textile**

**d. Programme INMAA : Usine école**

➤ **Faibles réalisations et situation financière déficitaire de la société INMAA**

"INMAA SA" est une usine-école chargée de la diffusion des meilleures pratiques de "Lean manufacturing" auprès des industriels. Après la phase d'amorçage qui a démontré la pertinence de la démarche d'accompagnement, avec un taux de satisfaction de plus de 90% et une amélioration de la productivité de plus de 20%, INMAA entame sa phase de développement conformément au business plan initial.

Afin de faire adhérer davantage d'entreprises, un plan de commercialisation et de communication sur les réalisations et les impacts constatés est requis suite aux recommandations du Conseil d'Administration d'INMAA SA.

**2. Composante Infatih de la stratégie Maroc Numeric**

La phase d'amorçage du projet Infatih a connu, certes, des difficultés dues essentiellement aux conditions d'éligibilité des TPE, à leur faible mobilisation par les partenaires identifiés initialement et au niveau de la subvention du Pack TI. Outre la révision du montant de la subvention, le recadrage de la démarche d'opérationnalisation a été effectué en recourant à des prestataires-distributeurs référencés et en impliquant des partenaires locaux. Ce programme, qui a atteint sa maturité, répond aux attentes des TPE et réduit la fracture numérique.

**3. Interventions pour le compte du ministère de tutelle**

L'implication de l'Agence ne se limite pas à la gestion financière de quelques fonds opérationnels, notamment, avec le Département de l'Industrie (Fonds de soutien à l'innovation et fonds d'appui aux clusters). Bien au contraire, dans un esprit d'optimisation des ressources humaines de l'Agence et conformément à la Charte de la PME, l'ANPME participe à la cogestion de programmes à travers leurs instances de gouvernance, de décision et de suivi opérationnel.

**C. Gouvernance**

**1. Instances de gouvernance**

Le Comité de suivi du volet « Compétitivité des PME » du Pacte National pour l'Emergence Industrielle « PNEI » ne tenait pas de réunions régulières dans la mesure où les programmes "Moussanada" et "Imtiaz" constituaient des composantes transversales aux comités de suivi sectoriels, prévus par le PNEI, à savoir le comité de suivi du Textile et le comité de suivi de l'Agro-industrie. La décision a été prise de transférer le suivi de l'avancement des travaux relatifs à ces programmes dans le cadre desdits comités. Le suivi des programmes "Moussanada" et "Imtiaz" est assuré à travers le groupe de travail (constitué des représentants des Départements des Finances et de l'Industrie, de l'ANPME et de tout autre membre dont la participation sera jugée utile par les membres précités), le comité public-privé et d'autres instances, dont le Conseil d'Administration de l'Agence et le groupe de suivi ANPME/Banques.

**2. Information, réception et suivi des réclamations**

En matière d'Information, réception et suivi des réclamations, les améliorations retenues par l'ANPME concernent :

- Les consultations relatives au projet d'un portail de dématérialisation des services et des processus de l'ANPME qui sont en cours, pour une mise en service prévue courant 2015.
- La mise en place d'une procédure de gestion des réclamations sur la base des pratiques de bonne gouvernance.

### **3. Inadéquation de la structure et des fonctions organisationnelles de l'ANPME**

#### **➤ Absence d'un réseau régional propre**

Effectivement, l'Agence ne dispose pas d'un réseau propre, car celui-ci nécessiterait des moyens financiers très importants. Aussi, dès sa création et conformément aux orientations de son Conseil d'Administration, l'Agence a privilégié le recours au réseau des structures d'appui aux entreprises (Délégations Provinciales du Commerce et de l'Industrie « DPCI », CRI, Associations professionnelles,...). Ce schéma de déploiement présente néanmoins des inconvénients relatifs aux contraintes de gestion de ces structures administrativement « indépendantes » de l'Agence et aux insuffisances inhérentes à la nature organisationnelle de ces structures. Pour y remédier, des contrats-objectifs ont été signés entre le Ministère chargé de l'Industrie, l'ANPME et les DPCI.

#### **➤ Organigramme et manuel de procédures inadaptés**

Effectivement, l'organigramme de l'ANPME est devenu inadapté aux mutations d'envergure que l'Agence a connues. Un projet d'organigramme est soumis à l'examen du Département des Finances et que les manuels de procédures administratives et comptables ont été mis à jour en 2013.

#### **➤ Insuffisances au niveau du système de pilotage**

(...)

L'ANPME dispose d'un reporting hebdomadaire du programme "Moussanada" qui comprend tous les indicateurs de gestion opérationnelle dudit programme, et qui est issu du système de gestion des dossiers d'appui. Ce système est en amélioration continue (développement spécifique en interne) et intègre graduellement des fonctionnalités complémentaires et les autres programmes de l'Agence.

(...)

L'ANPME s'emploie actuellement à mettre en place un système amélioré de contrôle de gestion et de pilotage, permettant à terme un monitoring plus opérationnel des programmes.

#### **➤ Absence d'un dispositif d'évaluation**

(...)

L'Agence dispose notamment des outils d'évaluation suivants :

- Le Baromètre de la compétitivité des PME accompagnées par l'ANPME qui est un instrument de suivi-évaluation.
- Evaluation « à chaud » : toute action achevée relevant du programme "Moussanada" fait l'objet de l'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires.
- Des évaluations d'impact s'effectuent systématiquement à la fin de chaque programme.
- Actuellement, l'ANPME met en place un dispositif d'évaluation d'impact intégré dans le but :
- D'analyser et de réviser les dispositifs existants relatifs à l'évaluation de l'impact des programmes d'appui et de proposer les améliorations nécessaires ;
- De concevoir, tester et mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation de l'impact des programmes "Imtiaz" et "Moussanada" sur les PME bénéficiaires ;
- De définir et mettre en œuvre un dispositif d'évaluation de l'action de l'Agence (indicateurs de moyens, d'efficacité, d'efficience, de qualité).

### ➤ **Insuffisance de la fonction d'audit interne**

Le renforcement de la fonction d'audit interne en moyens humains est prévu dans le cadre de la nouvelle organisation de l'Agence, soumise à l'examen du Département des Finances.

### ➤ **Absence d'un service dédié à la gestion de trésorerie**

L'ANPME a procédé au recrutement d'un cadre chargé de la gestion de la trésorerie en 2013.

## **D. Gestion budgétaire et comptable**

### **1. Gestion comptable et financière**

(...) Conformément aux termes des différents contrats et conventions signés avec ses partenaires, l'ANPME assure la gestion d'un ensemble de fonds, pour lesquels des comptes bancaires distincts sont ouverts auprès de la TGR. Un suivi par fonds est assuré en vue de retracer les opérations afférentes à la gestion des ressources et emplois de ces fonds.

L'incorporation des opérations relatives aux fonds gérés dans les comptes de l'Agence a été effectuée en 2009, suite aux remarques soulevées dans le cadre de l'audit des comptes effectué au titre des exercices 2007 et 2008 ; cette intégration a été approuvée par le Conseil d'Administration du 06/07/2009.

Les schémas comptables adoptés pour l'enregistrement de ces opérations garantissent la distinction entre les opérations relatives aux fonds et celles liées à l'activité de l'ANPME.

Ainsi, les contributions reçues sont versées dans des comptes bancaires spécifiques et sont comptabilisées au crédit du compte « autres créanciers ». Les dépenses réalisées dans le cadre des conventions sont ensuite enregistrées dans le compte « autres débiteurs » par le crédit du compte bancaire spécial en question.

Les comptes « autres créanciers », « autres débiteurs » et les comptes trésorerie sont détaillés par fonds tel que mentionné dans les grands livres des exercices 2009 à 2012.

La résolution du Conseil d'Administration du 12 septembre 2011 a invité l'ANPME à mettre en œuvre les dispositions légales en matière d'identification fiscale et de déclaration du résultat fiscal de chaque compte opérationnel géré par l'Agence, et à procéder, d'une part, à la clôture des comptes non mouvementés, et, d'autre part, à l'identification des autres comptes opérationnels auprès de l'Administration fiscale.

A cet effet, l'ANPME a procédé en 2014 à l'élaboration d'avenants pour l'ensemble des conventions concernées par les comptes spécifiques précités, en vue de la mise en œuvre des dispositions légales en matière d'identification fiscale.

### **2. Gestion de la commande publique**

(...)

Les marchés conclus par procédure négociée pour la période 2008–2012 sont passés conformément au règlement des marchés de l'Agence en vigueur (règlements 2005 et 2008), tout en respectant les chefs d'exception de recours à la procédure négociée prévus par cette réglementation.

# Maison de l'Artisan

Etablissement public créé en 1957 par le Dahir n° 1-57-177, la Maison de l'artisan (MDA) a pour mission de promouvoir la commercialisation des produits et services de l'artisanat tant au niveau du marché intérieur qu'extérieur ainsi que d'exécuter la politique gouvernementale dans ce domaine.

Suite à l'adoption par les pouvoirs publics en 2007 de la Vision 2015, les ressources de la MDA ont enregistré une progression exponentielle, passant d'une moyenne annuelle de 24,7 millions de dirhams sur la période 2002-2006 à une moyenne annuelle de 116,4 millions de dirhams sur la période 2008-2012, soit une augmentation de 471%. La subvention d'investissement reçue de l'État constitue la part prépondérante des ressources de la MDA. En 2012, par exemple, cette part a été de 79%.

La Cour des comptes a examiné plusieurs aspects de la gestion de la MDA et a soulevé des observations liées principalement à la réalisation des objectifs de la Vision 2015, à l'accomplissement des missions et à la gouvernance de la MDA, aux actions de promotion et de communication, ainsi qu'aux subventions et conventions de partenariat. Cet examen a porté également sur l'exécution de certaines dépenses.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

### 1. Appréciation de la réalisation des objectifs de la Vision 2015

Les dépenses d'investissement engagées par la MDA ont connu une hausse importante, passant d'une moyenne de 13 millions de dirhams sur la période 2002-2006 à une moyenne de 106 millions de dirhams sur la période 2008-2012, soit plus de 8 fois le niveau de la première période.

Malgré cela, les réalisations, à l'exception du chiffre d'affaires global et du nombre d'employés dans le secteur, sont restées largement en deçà des objectifs de la Vision 2015, plus particulièrement au niveau de la promotion des exportations.

Ainsi, le chiffre d'affaires à l'export qui a atteint 340,16 millions de dirhams en 2011, ne représente que 5% de l'objectif escompté en 2015. De plus, les exportations sont en chute depuis l'année 2005, passant de 762,66 millions de dirhams en 2005 à 366,54 millions de dirhams en 2012, soit une baisse de 52%.

Il en est de même pour le chiffre d'affaires réalisé avec les touristes qui, quoiqu'il ait connu un accroissement notoire entre 2006 et 2011, reste très en deçà de l'objectif prévu pour 2015 dont il ne constitue que 19%. En outre, aucune entreprise du secteur n'a réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions de dirhams, tandis que l'objectif escompté était d'atteindre 15 entreprises dépassant ce seuil.

Relativement à l'objectif de la création de PME, la Vision 2015 fixe un objectif de relever le nombre de PME du secteur de l'artisanat de 100 à 300 à l'horizon 2015, alors que les statistiques des panoramas du ministère de l'artisanat font ressortir un nombre de PME de 310 en 2006, avant même le lancement du programme de la Vision 2015, ce qui pose la question de la pertinence des objectifs fixés.

### 2. Stratégie, missions et gouvernance de la MDA

#### a. Stratégie et rôle du conseil d'administration

La MDA, principal bras d'action des pouvoirs publics en matière de promotion du secteur d'artisanat, n'a pas procédé à la déclinaison de la Vision 2015 en une stratégie propre, à même de permettre l'essor du secteur. Les plans d'action élaborés par la MDA sont caractérisés par l'absence d'objectifs clairs et quantifiés ainsi que d'indicateurs de performance. De plus, l'évaluation est complètement absente du processus de mise en œuvre des plans d'action de la MDA.

L'examen des plans d'action de la MDA fait également ressortir qu'elle procède à la réalisation de nombreuses actions non prévues par ces plans. Le coût de ces dernières s'est élevé à 21,39 millions de dirhams en 2012, soit 41% du coût des actions d'investissement hors communication.

En outre, le conseil d'administration dispose d'un comité de gestion censé l'assister et l'éclairer dans ses choix stratégiques. Or, ce comité ne joue pas pleinement son rôle et ne s'est réuni que trois fois durant la période 2008-2012, alors qu'il doit se réunir une fois au moins tous les deux mois et à chaque fois que les circonstances l'exigent.

#### **b. Accomplissement des missions dévolues à la MDA**

En vertu de la loi n°52-99, la MDA est chargée de la promotion commerciale, de la participation à l'information commerciale, de l'organisation de séminaires de formation ou la participation dans la formation des cadres des entreprises artisanales, ainsi que de la recherche et l'incitation en vue d'adapter le produit artisanal au goût du consommateur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, tout en préservant le cachet authentique et civilisationnel de ce produit.

Cependant, les missions relatives à l'information commerciale, à la formation et à la recherche et l'incitation ne sont pas remplies. De même, la MDA ne réalise pas pleinement sa mission relative à la promotion commerciale comme l'illustre la chute des exportations. A cet égard, la MDA n'applique pas les dispositions de la loi précitée en accordant peu d'intérêt aux études de marché.

#### **c. Mise en place du comité de pilotage et du comité de mise en œuvre de la Vision 2015**

La Vision 2015 prévoit la mise en place d'un comité de pilotage et d'un comité de mise en œuvre. Le comité de pilotage, présidé par le Chef du Gouvernement ou par le Ministre en charge du Département de l'Artisanat, est chargé notamment de valider et communiquer les indicateurs généraux de l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie. Il doit se réunir de manière régulière deux fois par an, et toutes les fois que la situation le requiert.

Le comité de mise en œuvre, présidé par le Ministre en charge de l'Artisanat, est composé de représentants des acteurs publics et privés. Il doit se réunir de manière régulière une fois par trimestre, et toutes les fois que la situation le requiert. Cependant, la Cour des comptes a relevé qu'à fin 2012, aucune réunion de ces comités, aux pouvoirs si importants, n'a été tenue.

#### **d. Coopération avec l'ONMT**

L'artisanat est fortement lié au secteur du tourisme. Les retombées positives des possibilités de synergie entre les intervenants publics dans les deux secteurs sont indéniables. Conscient de ce potentiel, le gouvernement a prévu dans l'article 30 de la Vision 2015 que la Maison de l'Artisanat développera un partenariat privilégié avec l'Office national marocain de tourisme (ONMT). L'article précité précise que le partenariat entre la Maison de l'artisanat et l'ONMT pour la promotion du secteur fera l'objet d'une convention spécifique.

Cependant, plus de cinq ans après l'adoption de la Vision 2015, il a été constaté qu'aucun accord de partenariat n'a été signé entre les deux organismes. La synergie escomptée entre les deux secteurs s'en trouve sous-exploitée.

### **3. Actions de promotion à l'étranger**

#### **a. Efficacité des actions**

En vue de développer les exportations des produits d'artisanat, la MDA engage de nombreuses actions dont les principales consistent à des participations à des salons et foires commerciales. Ainsi, le nombre de manifestations réalisées s'est élevé à un total de 145 manifestations durant la période 2007-2012 avec un coût total de 153,44 millions de dirhams. Le nombre des PME ayant bénéficié des contributions de la MDA dans ces participations a atteint 112 entreprises.

Les choix des actions engagées par la MDA ont démontré leur limite dans la mesure où elles n'arrivent pas à stimuler les exportations des produits d'artisanat. En effet, en dépit de la hausse significative du coût de ces actions, passant de 8,53 millions de dirhams en 2007 à 37,18 millions de

dirhams en 2012, le chiffre d'affaires à l'export a accusé une chute de 37%, passant de 584 millions de dirhams en 2007 à 366,54 millions de dirhams en 2012.

#### **b. Sélection des pays cibles**

La MDA ne dispose pas d'une stratégie marketing claire mettant en exergue les avantages compétitifs des produits marocains et permettant la détermination du couple produit/marché adéquat. Cette absence est due essentiellement au défaut d'une connaissance approfondie des marchés cibles et de l'offre des concurrents. Les critères retenus pour le choix des pays cibles sont liés à la notoriété de l'évènement et le nombre de visiteurs. Toutefois, le critère relatif au retour sur investissement par une évaluation de l'impact sur les exportations n'est pas documenté.

#### **c. Sélection des exposants**

Selon le manuel de procédures de la MDA, la sélection des exposants se fait suite à la publication d'un avis d'appel à manifestation d'intérêt dans la presse écrite. En pratique, cette procédure de publicité n'est généralement pas respectée. En effet, sur le total des 145 manifestations auxquelles la MDA a pris part durant la période 2007-2012, seules 26 ont fait l'objet de publication d'appel à manifestation d'intérêt, soit 18% du total des manifestations. Ceci va à l'encontre des principes de transparence et de droit d'accès aux prestations offertes par la MDA ainsi que de celui de l'égalité de traitement des professionnels.

### **4. Actions de promotion et de communication au niveau national**

#### **a. Actions de promotion directe**

##### **➤ Plans d'action**

Les exercices 2010 et 2011 se sont distingués par une forte augmentation des dépenses relatives aux actions de promotion directe au Maroc. Toutefois, il a été remarqué que plus de 60% de ces actions (en termes de coûts) n'étaient pas prévues par les plans d'action. Or, le manuel de procédures de la MDA précise bien que les manifestations auxquelles participe la MDA sont celles validées par le conseil d'administration.

##### **➤ Choix des manifestations**

La période 2007-2012 a été marquée par l'organisation de trois salons thématiques (salon du tapis en 2010, salon de la poterie et de la céramique en 2011 et salon du bois en 2012). Toutefois, la MDA a investi, sur la période précitée, des montants importants dans des actions isolées et discontinues dans le temps. C'est le cas notamment de l'évènement « Grands Maallems » en 2011, du salon « Mínyadina » en 2010 et des expositions « Expo design » en 2009 et 2010. En l'absence d'études marketing sur les besoins de l'artisanat marocain, le choix des manifestations ne s'inscrit pas dans la mise en œuvre d'une planification stratégique.

D'autre part, la MDA consacre près de 40 % de ses dépenses de promotion directe au Maroc à la participation à des manifestations non dédiées à l'artisanat. L'objectif, selon la MDA, serait de s'adosser à des événements de forte notoriété afin de promouvoir l'image de l'artisanat du Maroc. Toutefois, la MDA n'a pas fait une évaluation de ces actions en analysant notamment les coûts et les avantages et en les comparant avec ceux de l'organisation ou la participation à des manifestations dédiées spécifiquement à l'artisanat.

##### **➤ Coût des manifestations organisées par la MDA**

En rapportant les coûts des principales manifestations organisées au Maroc par la MDA aux superficies des stands et aux nombres d'exposants, il a été constaté que certaines opérations se sont caractérisées par des coûts très élevés, notamment l'opération « Grands maallems », le salon du tapis et les deux éditions « Expo design » à Casablanca et Rabat.

A titre illustratif, l'analyse en termes de superficies des stands (superficie nette) permet de noter que l'opération « Grands maallems » a coûté 8.200 DH/m<sup>2</sup> alors que le coût moyen des autres manifestations a été de 4947 DH/m<sup>2</sup>.

Quant à l'analyse en termes de coût par rapport aux nombres d'exposants, celle-ci permet de noter que le "salon du tapis" s'est distingué par un coût unitaire de 180.673,00 DH par exposant, soit près

du double du coût unitaire du salon de la céramique et du salon du bois. Toutefois, les coûts unitaires les plus élevés sont ceux des deux éditions « expo design » à Casablanca et Rabat, avec un coût par exposant de plus de 568.000,00 DH.

#### ➤ **Sélection des exposants**

A l'instar des actions de promotion à l'étranger, plusieurs actions promotionnelles au Maroc ont été organisées sans lancement d'appel à manifestation d'intérêt et en l'absence d'une procédure de sélection documentée. Sur la période 2010-2012, par exemple, seulement 7 manifestations sur les 19 organisées ont fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt.

#### **b. Actions de communication**

Malgré l'augmentation significative des dépenses de communication sur la période 2006-2012, passant de 0,19 millions de DH en 2005 à plus de 42 millions de DH en 2012, aucune évaluation des actions réalisées n'a été faite, sachant que l'évaluation fait partie intégrante du cahier des charges liant la MDA à son prestataire de services en matière de communication.

Par ailleurs, des actions phares de communication prévues par le contrat-programme n'ont pas été entamées. Il s'agit notamment de l'incitation à la création d'un magazine de l'artisanat, de l'édition de brochures par filières et régions, ainsi que de l'édition d'un annuaire des professionnels de l'artisanat et d'un répertoire national des matériaux et mobiliers marocains.

La Cour des comptes a enregistré également des dépenses non optimisées relatives à la conception et diffusion de spots et capsules TV. Ainsi, des dépenses de conception de spots TV d'un montant de 4,32 millions de DH ont été exécutées en 2011 et 2012 sans que ces dépenses ne soient concrétisées par la diffusion desdits spots sur les chaînes de télévision.

De même, la MDA a dépensé 2,59 millions de DH, sur la période 2008-2010, sur la réalisation de 120 capsules audiovisuelles sur différents métiers de l'artisanat marocain, et ce pour leur diffusion sur des chaînes de télévision ou lors de manifestations promotionnelles d'artisanat. Toutefois, une faible part (25 capsules) a été utilisée.

Malgré cela, la MDA a commandé, en 2012, la réalisation de 78 autres capsules pour un montant total de 2,99 millions de DH.

### **5. Subventions et conventions de partenariat**

#### **a. Subventions aux associations**

La MDA alloue annuellement des subventions de montants de plus en plus importants à des associations dans le cadre des opérations de sponsoring. En effet, le montant des subventions aux associations a enregistré une progression exponentielle, passant de 1,10 millions de dirhams en 2008 à près de 6,39 millions de dirhams en 2012, soit une progression de plus 480%. Toutefois, l'impact du sponsoring choisi sur l'image de l'artisanat et sur la MDA n'est pas démontré. Par ailleurs, la Cour a relevé l'absence de transparence dans l'octroi des subventions, dans la mesure où le choix des événements soutenus par la MDA ainsi que les associations bénéficiaires ne reposent pas sur des critères objectifs, clairement définis et diffusés à l'ensemble des partenaires potentiels. Ainsi, aucune procédure formalisée à cet égard n'est appliquée.

#### **b. Partenariat avec les chambres régionales d'artisanat**

La MDA reçoit du Ministère de tutelle une subvention à verser aux chambres régionales d'artisanat au titre de contribution financière à l'organisation des foires régionales d'artisanat. A cet effet, une convention cadre entre le Ministère de tutelle et la Fédération des chambres d'artisanat, d'une part, et des conventions de partenariat entre la Maison de l'Artisan et les 24 chambres régionales d'artisanat, d'autre part, sont signées annuellement. En 2012, les contributions de la MDA au financement des foires régionales ont atteint 9.663.720,00 DH.

Contrairement à ce que prévoient les conventions de partenariat, la MDA participe peu à l'organisation et au suivi de l'exécution des foires régionales. Elle se suffit de la présentation d'un «rapport d'évaluation» par la chambre d'artisanat pour lui accorder la contribution financière l'année

suivante. A titre d'exemple, en 2012, la MDA n'a été présente que dans deux foires régionales parmi les 24 organisées.

Par ailleurs, si les chambres d'artisanat présentent à la MDA des rapports d'évaluation sur les foires régionales organisées tel que le prévoient les conventions de partenariat, il a été relevé que ces rapports sont souvent non conformes au modèle prévu par la convention et ne permettent pas de s'assurer que lesdites foires ont été organisées et dans les conditions prévues par la convention de partenariat.

### **c. Partenariat avec les acteurs de référence**

L'Etat s'est engagé à travers le contrat-programme « Vision 2015 » à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour faire émerger 15 à 20 acteurs de référence (2 à 3 acteurs par filière) qui joueront le rôle primordial de locomotive du secteur de l'artisanat. Le chiffre d'affaires visé à l'horizon 2015 est de 100 à 200 millions de dirhams par acteur de référence, réalisé en majorité (environ 80%) sur les marchés à l'export.

A cet effet, la MDA a participé au financement des plans de promotion de 10 acteurs de référence avec un montant global de 27 millions de dirhams sur la période 2007-2012. Deux filières uniquement (l'ameublement et la décoration) parmi les six prévues par la Vision 2015 ont participé à ce processus.

Les résultats réalisés jusqu'à fin 2012 indiquent que l'atteinte des objectifs de la Vision 2015 semble peu probable. En effet, en 2012, seuls 4 acteurs de référence ont réalisé un chiffre d'affaires dépassant 20 millions de dirhams. La première entreprise enregistre un chiffre d'affaires global de 58,80 millions de dirhams.

## **6. Exécution des dépenses**

Vu leur importance, les marchés d'aménagement du siège de la MDA ainsi que ceux liés à l'événementiel ont été examinés. Les observations suivantes ont été relevées :

### **a. Marché de travaux relatif à l'aménagement du siège de la MDA**

Ce marché, conclu en 2011, a pour objet l'exécution des travaux d'aménagement du siège de la Maison de l'Artisan et la transformation d'une partie de ce siège en musée d'artisanat. L'examen de ce marché a permis de constater plusieurs infractions à la réglementation en vigueur, notamment des modifications majeures dans la consistance des travaux par rapport à ce que prévoit le cahier des prescriptions spéciales, ainsi que le paiement de prestations non réalisées. Ceci a amené la Cour des comptes à confier au Laboratoire Public d'Essais et d'Etudes (LPEE) la réalisation d'une expertise technique du projet avec pour mission d'arrêter les quantités et les montants des travaux réellement exécutés.

#### **➤ Irrégularités dans la phase d'attribution du marché**

La Cour des comptes a relevé des anomalies dans l'offre financière du titulaire du marché, en particulier le faux plafond en bois de cèdre sculpté dont l'offre financière correspondante est de 450 DH/m<sup>2</sup> (HT), alors que le prix courant dépasse 2000 DH/m<sup>2</sup>(HT)<sup>7</sup>. Cette prestation a été déterminante dans l'attribution du marché sachant que la société titulaire n'en a réalisé qu'une infime partie (13%) et l'a remplacée par un faux plafond en plâtre. D'autre part, l'offre financière de la société titulaire du marché relative aux gros œuvres était anormalement élevée.

#### **➤ Paiement de prestations non réalisées**

Plusieurs prestations ont été payées sans qu'elles ne soient réalisées, notamment :

Une superficie de 2953 m<sup>2</sup> de faux plafond en cèdre sculpté pour un montant de 1.594.620,00 DH/TTC, alors que la superficie réellement réalisée est de 400 m<sup>2</sup>. Le faux plafond réalisé dans le reste du bâtiment est en plâtre ;

<sup>7</sup> Les offres des deux autres concurrents de l'appel d'offres étaient respectivement de 2400 et 4000 DH/HT.

Une superficie de 5677 m<sup>2</sup> de revêtement en zellige traditionnel<sup>8</sup>, pour un montant total de 2.907.324,00 DH/TTC, alors que cette prestation n'a pas été réalisée ;

Fourniture et pose de 40 lustres « Baldi » en cuivre (25 lustres de 1,2 mètres de diamètre et 15 lustres de 0,8 mètre de diamètre), pour un montant de 1.500.000,00 DH/TTC. Seul un lustre « Baldi » conforme au CPS (d'un diamètre de 1,2 m) a été fourni ;

La réalisation, au niveau du musée, d'un plancher en plot sur une superficie de 978 m<sup>2</sup>, pour un montant de 1.760.400,00 DH/TTC alors qu'il n'y avait pas eu de travaux réalisés au musée.

### ➤ **Conclusions de l'expertise technique**

L'expertise technique a confirmé les premières constatations de la Cour. Elle a conclu que si les prix du CPS sont appliqués et les travaux hors bordereaux pris en compte, le bilan des montants correspondants à anomalies relevées serait de 2.390.720 DH HT dont l'entreprise serait redevable à la Maison de l'Artisan. Toutefois, étant donné que ce projet a été dénaturé et dévié de son contenu initial, le calcul d'une compensation sur cette base est donc faussé. A titre d'indication, si les prix excessivement élevés ou anormalement bas sont remplacés par des prix courants, l'écart deviendrait alors de 6.245.472,00 DH HT en faveur de la Maison de l'Artisan, selon l'expertise.

Par ailleurs, il ya lieu de signaler que le lancement du marché d'aménagement du siège de la MDA a connu un retard de près de 29 mois, ce qui a fait subir à la MDA une perte d'au moins 2,61 millions de DH correspondant aux frais de location d'un local provisoire durant cette période.

### **b. Exposition «Grands Maallems» à l'occasion du défilé caftan 2011**

La MDA a organisé l'exposition « Grands Maallems » du 16 au 18 septembre 2011 au palais Tazi à Rabat pour un montant de 4.332.120,00 DH/TTC. En inauguration de cet événement, elle a organisé, sur le même lieu, le 16 septembre un défilé caftan dont le coût d'animation s'élève à 440.080,00 DH/TTC.

La MDA a présenté un paiement relatif à une «deuxième exposition de produits d'artisanat » organisée également au palais Tazi à l'occasion du défilé caftan dont le montant est de 1.795.500,00 DH. L'examen des pièces justificatives fournies à l'appui de ce paiement a révélé des incohérences quant à la désignation et au montant de certaines prestations. La réalité des prestations payées n'ayant pas été prouvée, la Cour des comptes considère ce paiement injustifié.

### **c. Autres observations sur l'exécution des dépenses**

Le règlement de la MDA relatif à l'acquisition des biens et services lui donne la possibilité de recourir aux contrats de droit commun pour certaines prestations d'évènementiel (prestations de promotion marketing et communication). Or, dans la pratique, la MDA s'appuie sur l'article 2 du règlement, dont certaines dispositions manquent de clarté, et passe plusieurs contrats sans faire jouer la concurrence.

La Cour des comptes a relevé également que les marchés contractés par la MDA se sont caractérisés par une concurrence limitée et des infractions relatives notamment au respect des cahiers des charges.

Ceci explique en grande partie le coût élevé de certains événements, notamment l'exposition «Grands Maallems», le salon du tapis, et la deuxième édition de l'exposition «Expo design».

D'autre part, la Cour a relevé qu'en méconnaissance de la réglementation en vigueur, la MDA ne fait pas auditer les marchés dont le montant est supérieur à cinq millions de dirhams, ne publie pas ses programmes prévisionnels et n'utilise pas le portail des marchés de l'Etat.

<sup>8</sup>Types « chgholbane », « ankaboutiya » et « Mdoudebbelachach ».

A la lumière des observations ci-dessus, la Cour des comptes recommande à la Maison de l'Artisan de :

- S'acquitter entièrement de ses missions, notamment celles relatives à la participation à l'information commerciale, la formation et la recherche, et de mieux clarifier son action par rapport aux autres intervenants institutionnels ;
- Veiller avec les partenaires concernés à la tenue régulière des réunions du conseil d'administration et du comité de gestion de la MDA ainsi que du comité de pilotage de la Vision 2015 et du comité de sa mise en œuvre ;
- Adopter une planification rigoureuse associée à des objectifs précis, définis en fonction des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation systématique ;
- Renforcer sa coopération avec l'ONMT et la concrétiser par un accord de partenariat qui permettrait de profiter des synergies ;
- Optimiser ses dépenses de promotion à l'étranger, à travers notamment des choix basés sur une connaissance approfondie des marchés cibles et de l'offre des concurrents, en veillant à évaluer régulièrement le retour sur investissement des actions de promotion, notamment au regard du chiffre d'affaires à l'export ;
- Optimiser ses dépenses de promotion et de communication au niveau national, notamment en maîtrisant les coûts et en faisant jouer, autant que possible, la concurrence, en particulier pour les prestations d'événementiel et de communication ;
- Revoir le système de contrôle interne pour remédier aux anomalies relevées dans l'exécution de certaines dépenses ;
- Respecter les règles d'équité et de transparence dans la sélection des exposants, ainsi que dans l'octroi des subventions aux associations.

## II. Réponses de la Ministre de l'artisanat et de l'économie sociale et solidaire

### (Texte intégral)

#### 1. Appréciation de la réalisation des objectifs de la Vision 2015

- **Observation 1 : « Malgré cela, les réalisations, à l'exception du chiffre d'affaires global et du nombre d'employés dans le secteur, sont restées largement en deçà des objectifs de la Vision 2015, plus particulièrement au niveau de la promotion des exportations »**

Tout d'abord, il est utile de signaler que si la Stratégie de l'Artisanat qui s'étale sur dix ans est appelée Vision 2015, il n'en reste pas moins que le Contrat Programme y afférent n'a été signé qu'en 2007, prévoyant ainsi les objectifs et les actions à entreprendre.

En dépit de cela, et en dehors des exportations, les autres objectifs fixés par la Vision 2015 sont soit dépassés, soit réalisés, soit en bonne voie de réalisation :

- En effet, l'objectif relatif à la valeur ajoutée du secteur a été dépassé puisque la Stratégie prévoyait l'augmentation de la valeur ajoutée de 4 Milliards dhs, alors qu'en 2013, cette augmentation a atteint 5.6 Milliards dhs, soit un dépassement de l'objectif fixé à raison de 40%.

Aussi, l'objectif relatif à la création de PME fixé initialement à 300 PME dont 15 à 20 acteurs de référence, a été également dépassé vu que le secteur compte à fin 2013, près de 760 PME dont 16 acteurs de référence : 7 lors de la 1ère vague de sélection et 9 lors de la 2ème vague. Ces chiffres dénotent du dépassement de l'objectif fixé.

- Par ailleurs, d'autres actions non prévues initialement dans le cadre de la Vision 2015 ont été réalisées, notamment celle relative à l'alphabétisation fonctionnelle dont a bénéficié près de 30.000 artisanes et artisans dans le cadre du Programme MCC. Il en est de même de la généralisation des Plans de Développement Régionaux de l'Artisanat à tout le territoire marocain, qui a permis de déployer 16 PDRAs alors que la Stratégie n'en prévoyait que 6.
- L'objectif relatif à la formation continue a, quant à lui, été atteint. En effet, sur les 7 années de mise en œuvre de la Vision 2015, le bilan en la matière est de 70.000 h/j, soit une moyenne annuelle de 10.000 h/j.
- Par contre, et à deux années de la date butoire, d'autres objectifs tels que celui du chiffre d'affaires global, de l'emploi ou de la formation professionnelle sont en voie de réalisation.

A fin 2013, 20.2 Milliards dhs a été enregistré en termes de chiffre d'affaires, plus de 53.000 emplois ont été créés et 21.000 lauréats ont été formés à travers le système de formation du Ministère.

Il est à noter que ces résultats positifs ont le mérite d'avoir été réalisés dans un contexte marqué d'une part, par la crise économique qui a touché les pays partenaires du Maroc notamment l'Europe, et d'autre part, par la non mise à disposition des effectifs de formateurs prévus dans le cadre du Plan d'Urgence de la formation et qui était de 157 formateurs. A ce jour, les recrutements n'ont pas dépassé les 12% des effectifs prévus.

Pour ce qui est des exportations, effectivement, aujourd'hui il s'avère que l'objectif relatif aux exportations n'était pas réaliste : Il est en effet irréaliste de viser à faire évoluer chaque année le chiffre d'affaires à l'export à raison d'un taux de croissance annuel moyen d'environ 30%, et de le multiplier par 10 au bout de 10 ans, alors que pour les autres indicateurs, les taux de croissance annuels visés étaient beaucoup plus raisonnables, tels que celui du CA global qui était de 9% et celui de l'emploi qui était de 2.9%.

Ceci, d'autant plus que les données disponibles montrent que, 92% du chiffre d'affaires global du secteur est réalisé par le marché intérieur alors que le marché extérieur, y compris celui des touristes et de l'export, ne réalise que 8% du chiffre d'affaires.

Ces chiffres sont d'ailleurs confortés par les résultats d'études qui ont démontré que la destination naturelle des produits artisanaux marocains est le marché intérieur.

A noter également que des aléas exogènes au secteur, notamment la crise économique mondiale, a aggravé la situation des exportations d'artisanat vu qu'elle a affecté la plupart des pays destinataires des exportations marocaines.

➤ **Observation 2: « ....De plus, les exportations sont en chute depuis l'année 2005, passant de 762.66 millions dhs en 2005 à ... »**

Selon les statistiques disponibles, les exportations du secteur en 2005 ont réalisé un chiffre d'affaires de 691.4 Millions dhs.

➤ **Observation 3 : « En outre, aucune entreprise du secteur n'a réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions dhs, tandis que l'objectif escompté était d'atteindre 15 entreprises dépassant ce seuil »**

L'objectif de 15 entreprises ayant un CA entre 100 à 200 millions dhs concerne les acteurs de référence qui sont appelés à réaliser ce CA dans un horizon de 10 ans.

Toutefois, le secteur compte des entreprises qui n'ont pas répondu aux appels à manifestation d'intérêt lancés dans le cadre des opérations de sélection des acteurs de référence, et qui font des chiffres d'affaires avoisinant ou même supérieur à 100 millions dhs.

➤ **Observation 4 : « La Vision 2015 fixe un objectif de relever le nombre de PME du secteur de l'artisanat de 100 à 300 à l'horizon 2015, alors que les statistiques des panoramas du Ministère de l'Artisanat font ressortir un nombre de PME de 310 en 2006, avant même le lancement du programme de la Vision 2015, ce qui pose la question de la pertinence des objectifs fixés »**

C'est en 2005 et non en 2006 que le nombre de 100 PME a été avancé. Ce chiffre a été basé sur des hypothèses et des estimations qui avaient été faites à l'époque et ce, vu que le secteur ne disposait pas de statistiques ni de données fiables émanant du terrain. C'est donc en fonction de cette hypothèse que l'objectif d'atteindre 300 PME à horizon 2015 a été fixé.

De toutes les manières, et à supposer que ladite hypothèse était sous-estimée, le fait est qu'aujourd'hui, grâce aux données émanant de l'Observatoire National de l'Artisanat, devenu opérationnel depuis 2008, on en est à près de 760 PME d'artisanat dépassant ainsi de loin l'objectif bâti sur l'hypothèse de 2005.

## **2. Mise en place du Comité de Pilotage et du Comité de mise en œuvre de la Vision 2015**

Dans son article 46, le Contrat Programme de la Vision 2015 a institué la mise en place d'un Comité de Pilotage sous la Présidence du Premier Ministre et qui comprend les représentants des Ministères chargés de l'Artisanat, du Tourisme, des Finances, de l'Intérieur, de l'Economie Sociale, du Commerce et de l'Industrie et de l'Emploi et la Formation Professionnelle, la Fédération des Entreprises d'Artisanat, la Fédération des Chambres d'Artisanat et la Maison de l'Artisan.

Conscient de l'importance que revêtent les réunions du Comité de Pilotage de la Vision 2015 en matière de suivi et d'évaluation stratégique de la réalisation des divers chantiers, le Ministère a tenu 4 réunions réparties comme suit :

- Comité du 27 février 2008 : Présidé par le Premier Ministre.
- Comité du 27 février 2009 : Présidé par le Premier Ministre.
- Comité du 22 février 2010 : Présidé par le Premier Ministre.

- Comité du 5 juillet 2013. : Présidé par le Chef du Gouvernement.

A noter que les deux années où le Comité n'a pas été tenu, ce fut pour les raisons suivantes :

En 2011 : Comité non tenu eu égard au contexte politique de cette année (nouvelle Constitution, élections anticipées...);

En 2012 : Non tenu en raison de la mise en place du nouveau Gouvernement et de la discussion de la Loi de Finances de l'année 2012 au cours de son année d'exécution.

Le Ministère de l'Artisanat a ainsi préparé tous les éléments nécessaires à la tenue de ces Comités, notamment les états d'avancement des réalisations, le plan d'actions global consolidant les différents plans d'actions, ainsi que les difficultés rencontrées et les propositions de mesures correctrices et de recommandations. Ces comités de pilotage ont été marqués par la reconnaissance des avancées réalisées, l'identification des contraintes et l'apport des ajustements nécessaires.

Par ailleurs, chaque année et chaque fois que cela s'avère nécessaire, le Ministère tient des réunions de coordination, de suivi et de mise au point avec les Chambres d'artisanat et les membres du Bureau de la Fédération des Entreprises d'artisanat.

### **III. Réponse du Directeur général de la Maison de l'artisan (MDA)**

#### **(Texte réduit)**

##### **1. Appréciations de la réalisation des objectifs de la vision 2015**

Les objectifs fixés par la vision 2015 concernent l'ensemble du secteur de l'Artisanat et dépassent de ce fait le cadre d'intervention de la Maison de l'Artisan. Cette dernière est chargée uniquement de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de promotion de l'Artisanat.

Pour une évaluation objective du bilan des réalisations de la vision 2015 de développement de l'artisanat, il nous semble plus judicieux d'appréhender le secteur dans sa globalité en considérant tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la vision chacun en ce qui le concerne. (...)

##### **2. Stratégie, missions et gouvernance de la MDA**

###### **a. Stratégie et rôle du Conseil d'Administration**

(...)

La MDA a réalisé en interne le diagnostic du secteur et le Ministère de tutelle en a réalisé un autre également.

Ce diagnostic avait montré que le Maroc disposait d'atouts importants au niveau de la qualité des artisans, du savoir-faire des Maâlems, de la diversité des métiers, de la spécialisation de régions, du nombre important d'intervenants. En outre, ce diagnostic avait montré aussi le taux élevé d'analphabétisme chez les artisans, le manque d'organisation des métiers ainsi que l'absence de politiques de communication et de marketing. (...)

De ce fait que la MDA a décliné la stratégie en axes permettant l'essor du secteur de l'Artisanat, et s'acquitte de ses missions légales.

Pour ce qui est des actions réalisées par la MDA sans qu'elles soient initialement prévues dans son plan d'action, il s'agit la plupart du temps d'actions initiées par les représentations diplomatiques du Maroc à l'étranger qui ont une connaissance plus fine des potentialités du Secteur d'Artisanat au niveau des pays où ils se trouvent. Les propositions de participation à ces événements sont véhiculées à la MDA via les canaux diplomatiques du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. Elles font ensuite l'objet d'un accord préalable de la part du Président du Conseil d'Administration, et sont mises en œuvre en concertation avec tous les professionnels du secteur, membres du conseil d'administration. Ces actions sont en outre approuvées par le Conseil d'Administration de la MDA tenus postérieurement. (...)

Par contre, il y a lieu de signaler que le plan d'action prévoit parfois des actions qui sont par la suite reportées pour des raisons qui échappent à la volonté de la MDA.

Concernant l'observation se rapportant au comité de gestion, il y a lieu de signaler que dans le cadre de l'instauration de la bonne gouvernance, le Conseil d'Administration avait créé pour la première fois ce comité en 2010. (...)

Suite aux observations de la Cour, le comité de gestion se réunit plus souvent conformément aux dispositions prévues dans sa charte de création.

#### **b. Accomplissement des missions dévolues à la MDA**

La Maison de l'Artisan exerce les attributions qui lui sont dévolues par la loi de sa création. Il est vrai que l'établissement n'accomplit pas certaines missions qui lui sont dévolues tel l'étude des marchés et la formation des artisans et ce pour les raisons suivantes :

Pour ce qui est de la formation, il y a lieu de signaler que le Ministère de l'Artisanat dispose d'une direction dédiée à cette activité. (...). Par souci d'économie, de complémentarité, de rationalisation des dépenses publiques et d'efficacité dans l'action publique et pour éviter le double emploi, la MDA a évité de lancer des actions de formation similaires à celles engagées par le Ministère de l'Artisanat.

Pour ce qui est du marketing, il est vrai que la MDA n'a pas réalisé d'études depuis celle réalisée en 2007 concernant les produits de décoration en Europe. Ceci est dû principalement, comme l'a souligné à juste titre la mission de la Cour des comptes, au fait que la MDA manque de personnel qualifié et spécialisé en marketing depuis le lancement de la vision 2015. La responsable du marketing stratégique n'a été recrutée qu'en 2010, mais la direction a toujours manqué de ressources humaines à mêmes de lancer des études ciblées en marketing.

Par ailleurs la MDA souligne la pertinence de cette observation et l'importance de la formation dans le secteur et en tiendra compte dans ses futurs plans d'action, d'autant plus que l'Etablissement dispose actuellement d'un amphithéâtre équipée de façon appropriée pour accueillir ce genre d'actions.

#### **c. Mise en place du comité de pilotage et du comité de mise en œuvre de la Vision 2015**

Le comité de pilotage a été institué. Il s'est réuni quatre fois en 2008, 2009, 2010 et la dernière réunion a eu lieu en juin 2013.

#### **d. Coopération avec l'ONMT**

Il y a toujours eu un partenariat privilégié et historique entre la MDA et l'ONMT vu que les deux secteurs de l'Artisanat et du Tourisme étaient sous l'égide du même Ministère durant les années 2011 et 2012.

D'ailleurs, les deux établissements ont participé conjointement à plusieurs opérations de promotion comme l'opération de promotion aux Galeries Lafayette en 2009 et l'opération de promotion au magasin Harrod's à Londres en 2012.

Il serait en fait intéressant de conclure un partenariat stratégique entre les deux établissements pour coordonner leurs efforts respectifs et mutualiser leurs moyens pour la promotion de l'image du « Maroc » à l'étranger. A cet effet, la MDA est ouverte à toute proposition de partenariat de ce genre.

### **3. Actions de promotion à l'étranger**

#### **a. Efficacité des actions**

Le montant global dépensé par la MDA au titre des actions de promotion à l'étranger s'élève à environ 153 millions de dirhams au profit d'un nombre total de 112 PME sur une période de six ans (Période 2007-2012). Cela reviendrait à dire que le coût unitaire mensuel dépensé par la MDA pour chaque entreprise avoisine 19000,00 DH. Ce qui représente un montant relativement faible

pour inciter les PME à s'engager dans une vraie stratégie d'export (A titre d'illustration, ce montant ne représente même pas l'équivalent du salaire mensuel d'un consultant qui accompagnerait la PME pour réaliser son audit à l'export et tracer sa stratégie d'exportation). En réalité, les objectifs tracés dans la vision 2015 pour les exportations étaient très ambitieux et nécessitaient des budgets bien plus importants que ce qui est octroyé à la MDA.

En outre, les statistiques considérées ne représentent que les entreprises issues du secteur formel. Selon les déclarations des professionnels du secteur, les exportations des produits d'artisanat réalisées à titre informel sont importantes et en constante augmentation.

L'analyse exhaustive des exportations ne peut être réalisée sans tenir compte du secteur informel. Donc, la MDA ne peut disposer que de statistiques officielles.

Le chiffre d'affaires à l'export a chuté de 584 MDH à 366,54 MDH en raison des conséquences de la crise économique internationale et de la concurrence des produits asiatiques. A titre de rappel, la demande européenne globale adressée au Maroc avait connu une baisse sans précédent de 14% entre l'année 2008 et l'année 2009. (...)

D'autre part, le lien éventuel entre les dépenses de promotion et les exportations ne semble pas être instantané mais décalé dans le temps de sorte que les dépenses en promotion d'une année « n » n'ont d'effet qu'à partir de l'année « n+1 » et plus. En atteste l'évolution positive qu'ont connue les exportations des produits d'artisanat d'environ +18% entre 2013 et 2014.

#### **b. Sélection des pays cible**

Le choix des pays cible pour les actions de promotion réalisées par la MDA se fait en concertation étroite avec les opérateurs économiques du secteur et notamment ceux appartenant à la Fédération des Entreprises d'Artisanat (FEA) et la Fédération des Chambres d'Artisanat.

En effet, plusieurs réunions sont organisées périodiquement avec les entreprises d'Artisanat concernées pour discuter les opportunités d'affaires qui se présentent sur le plan international, et sur les pays ou les régions devant être ciblées chaque année pour faire connaître l'artisanat marocain ou pour développer les ventes correspondantes. (...)

#### **c. Sélection des exposants**

A chaque fois que la MDA envisage de participer à un salon international ou une foire commerciale internationale, Il est systématiquement fait recours à tous les moyens de publication disponibles (...)

La MDA trouve assez souvent des difficultés à inciter les entreprises et les mono-artistes à participer aux événements promotionnels notamment à l'international, en raison des charges élevées de leur participation à ces événements et ce malgré la prise en charge par la MDA de 80% des charges de location et d'équipement d'espace. (...)

Par ailleurs, il y a un type d'événements pour lequel la MDA ne procède pas par appel à manifestation d'intérêts. C'est le cas des semaines Marocaines à l'étranger, qui n'ont pas vocation commerciale. Ces événements font l'objet d'un marché cadre attribué à un titulaire pendant trois années (...)

### **4. Actions de promotion et de communication au niveau national**

#### **a. Actions de promotion directe**

##### **➤ Plans d'action**

Parmi les actions de promotion directe, la commission a présenté une liste d'événements qu'elle considère non prévus préalablement au plan d'action. A ce sujet, il y a lieu de signaler que certaines actions sont réalisées par la MDA annuellement et de façon répétitive en raison de leur réussite. (...) Toutefois, tous les événements sont approuvés par le conseil d'administration lors de la session tenue postérieurement surtout qu'il s'agit d'actions initiées par le Ministre de l'artisanat, président du conseil d'administration.] (...)

### ➤ **Choix des manifestations**

Le choix des manifestations de promotion directe par la MDA est cadré par la loi de création de l'établissement, par les axes stratégiques relevés par l'étude réalisée en 2009, et par l'étude des besoins en promotion dans les deux villes de Fès et de Marrakech, élaborée par la MDA dans le cadre du programme MCA- Maroc financé par la Millenium Challenge Corporation.(...)

Les événements cités ont été validés au niveau du ministère et entérinés par le Conseil d'Administration. (...)

L'évaluation d'impact des actions de promotion réalisées par la MDA avait fait l'objet d'un appel d'offres déclaré infructueux (...)

Toutefois, il y a lieu de signaler que l'évaluation à posteriori de ces événements est primordiale pour un meilleur cadrage et un meilleur ciblage de ces opérations. La MDA veillera à réaliser ces évaluations dans ses actions futures.

### ➤ **Coût des manifestations organisées par la MDA**

Il apparaît à travers les chiffres utilisés que certaines opérations ont été plus coûteuses que d'autres. En fait toutes les manifestations sont à peu près équivalentes pour les raisons suivantes :

Le contenu des prestations de l'événement « Grands Maalems » et de l'exposition « Expo Design » est différent de celles des autres manifestations. Ils ne devraient, de ce fait, pas figurer comme élément de comparaison.

(...)

Pour ce qui est des prix unitaires élevés du Salon du Tapis à Rabat, ceci peut être expliqué par ce qui suit :

- Les charges liées au transport des produits et d'hébergement et de restauration des exposants pendant toute la durée du salon ont été pris en charge par la MDA;
- Le Salon a abrité, en plus des espaces d'exposition, un espace musée et un espace culturel d'une superficie d'environ 2000 m<sup>2</sup> qui n'abrite aucun exposant. C'est ce qui explique le coût unitaire/exposant élevé pour ce salon. Ce ratio ne peut pas servir dans ce cas précis comme critère de comparaison.

### ➤ **Sélection des exposants**

A chaque fois que la MDA envisage de participer à un événement promotionnel, Il est systématiquement fait recours à tous les moyens de publication disponibles: Insertions en deux journaux en arabe et en français, insertion au site internet de la MDA et envoi d'un courrier officiel par fax à toutes les chambres d'Artisanat et les délégations régionales d'artisanat.

#### **b. Actions de communication**

En vertu de l'article n°5 du marché cadre n°01/MDA/2011, le prestataire doit –sur commande de la MDA – « élaborer et remettre à la MDA un rapport annuel sur le bilan des actions de communication ».

La MDA a opté dans un premier temps pour l'externalisation de cette prestation à une tierce partie jouissant de la neutralité nécessaire et en mesure de disposer d'un œil critique par rapport aux réalisations, et non pas à ce qu'elle soit réalisée par la société attributaire du marché de la communication qui risque d'être juge et partie ; ce qui risquerait de fausser l'analyse. Cette prestation même figurant sur le marché de communication n'a pas été commandée par la MDA à juste titre.

D'ailleurs, La MDA a déjà essayé de passer un marché pour l'évaluation de toutes ses actions de promotion, dont celles de communication, mais l'appel d'offres correspondant a été déclaré infructueux à deux reprises.

La création d'un magazine de l'Artisanat, l'édition de brochures par filières, régions, l'édition d'un

annuaire des professionnels de l'artisanat ainsi qu'un répertoire national des matériaux et mobiliers marocains sont un chantier en pleine réalisation par le Ministère de l'Artisanat. Pour éviter un double emploi, la MDA a jugé utile de ne pas les réaliser. Par contre, la MDA a produit quatre ouvrages dédiés à l'Artisanat (...)

Par ailleurs, il est vrai que certains spots TV relatifs à la certification qualité des produits d'artisanat ont été réalisés et non diffusés et ce, principalement pour des raisons de planification. (...)

Pour ce qui est des capsules, elles sont utilisées en fonction des événements, soit au Maroc, soit à l'étranger sur les écrans LCD installés aux stands institutionnels de la MDA dans les différentes manifestations (une moyenne de 84 événements par an).

## **5. Subventions et conventions de partenariat**

### **a. Subventions aux associations**

(...)

Les subventions accordées aux associations dans le cadre du sponsoring ont été autorisées par le Conseil d'Administration.

En 2012, les demandes de sponsoring étaient adressées au ministre de l'artisanat, Président du Conseil d'Administration et acheminée vers la MDA qui la prend en charge dans la mesure de ses moyens financiers et de l'importance de la manifestation. Le rôle de la MDA se limite ainsi à appliquer la politique du Ministère dans ce domaine.

Toutefois, suite aux recommandations de la Cour, la MDA a mis en œuvre, en partenariat avec le ministère de l'Artisanat, une procédure formalisée qui repose sur des critères objectifs prônant la transparence dans leur octroi.

### **b. Partenariat avec les chambres régionales d'artisanat**

La mission a remarqué la faible participation du personnel de la MDA aux différentes foires régionales. En effet, force est de constater que la MDA souffre d'une carence en matière de ressources humaines, financières et matérielles (...). Ceci étant, la MDA s'assure en partenariat avec le Ministère que les services extérieurs de ce dernier assurent le suivi de ces foires régionales.

La MDA veillera aussi à ce que les rapports présentés par les chambres d'artisanat soient conformes aux dispositions de la convention de partenariat signée entre les deux parties.

### **c. Partenariat avec les acteurs de référence**

Les objectifs pour les entreprises de la première vague avaient été fixés suivant le contrat programme de la vision 2015, définissant les acteurs de référence comme des entreprises de taille importante pouvant atteindre un chiffre d'affaire allant de 100 à 200 Millions de dhs à horizon 2015. Cependant, la crise économique avait impacté négativement les réalisations, notamment pour ce qui est des exportations vers le marché européen qui constitue l'un des principaux débouchés des produits d'artisanat marocains.

## **6. Exécution des dépenses**

### **a. Marché de travaux relatif à l'aménagement du siège de la MDA**

#### **➤ Irrégularités dans la phase d'attribution du marché**

L'entreprise a été invitée par courrier à justifier les prix anormalement bas, et elle a présenté par courrier ses éléments de réponse en confirmant le maintien de son offre financière.

La MDA n'était pas en mesure de refuser une offre financière qui permet de réaliser plus de 23.4 millions de DH d'économie (différence entre l'offre financière la plus élevée et l'offre du moins disant).

D'autre part, la prestation du faux plafond en bois de cèdre n'a pas été à elle seule déterminante

dans l'attribution du marché. En effet si on considère le même prix unitaire du bois de cèdre pratiqué par la société attributaire pour les autres sociétés ayant pris part à l'appel d'offre, les offres de ces dernières seraient minorées d'un montant maximal estimé à environ 5 millions de dirhams, alors que la différence entre l'offre classée la deuxième et le moins disant est d'environ 11.8 millions de dirhams, comme le montre le tableau suivant :

Société	Offre financière présentée en DH	Offre modifiée en DH (avec un prix unitaire pour la prestation de bois de cèdre de 450 DH/m <sup>2</sup> )
STE K	23.901.799,68	23.901.799,68
STE H	35.762.875,20	30.762.875,20
STE S	47.315.215,20	42.315.215,20

Par ailleurs, l'observation de la Cour fait allusion à un lien supposé entre la phase d'attribution du marché (en juin 2011), et le fait que la MDA n'ait réalisé qu'une infime partie des prestations « bois de cèdre » (en cours de chantier vers le mois de juillet 2012).

En réalité, ces deux événements sont complètement dissociés dans le temps. La MDA n'a décidé (suite à l'avis de l'architecte) de recourir au faux plafond en plâtre au lieu du bois de cèdre qu'après le recours à la climatisation centralisée par pompe à chaleur au lieu des split système. La MDA s'est vue contraint d'effectuer ce changement en cours de route suivant l'évolution du chantier.

Au moment de l'attribution du marché, la commission d'appel d'offres a proposé au Maître d'ouvrage de choisir l'offre qu'elle jugeait la plus intéressante. La MDA a choisi l'entreprise attributaire sur cette base, en supposant que la prestation en bois de cèdre allait être exécutée en totalité. La MDA ne disposait d'aucun élément d'information stipulant l'inverse. Tous les changements survenus sont bien postérieurs à la phase de passation du marché.

La MDA maintient de ce fait que la phase d'attribution du marché a été réalisée selon la réglementation en vigueur comme le stipule son règlement des marchés. Cette procédure a permis à la Maison de l'Artisan de réaliser des économies conséquentes comme l'attestent les PV de la commission d'appel d'offres.

#### ➤ Paiement de prestations non réalisées

Selon les observations de la Cour, les prestations suivantes n'ont pas été exécutées, bien que prévues au marché :

- faux plafond en cèdre sculpté (2953 m<sup>2</sup>) : 1.594.620,00 DH/TTC ;
- revêtement en zellige traditionnel (5677 m<sup>2</sup>) : 2.907.324,00 DH/TTC ;
- 40 lustres « Baldi » en cuivre : 1.500.000,00 DH/TTC ;
- plancher en plot sur (978 m<sup>2</sup>) : 1.760.400,00 DH/TTC.

Soit un montant total des travaux non réalisés de 7762344,00 DH.

En réponse, la MDA précise que le montant correspondant a servi pour le paiement des travaux supplémentaires importants réalisés à la place des travaux cités ci-dessus au niveau des deux rubriques III-8 (Revêtement en marbre encadré avec une Frise de 15 Cm de zellige traditionnel type chgholbane) et III-16 (Faux plafond en Plâtre sculpté) du bordereau des prix comme montré au tableau ci-après :

N° prix	PU en DH TTC/m <sup>2</sup>	Qté marché (m <sup>2</sup> )	Qté réalisée (m <sup>2</sup> )	Montant Marché (TTC)	Montant réalisé (TTC)
---------	-----------------------------	------------------------------	--------------------------------	----------------------	-----------------------

III-8	7800	155	1103	1209000,00	8603400,00
III-16	420	250	1390	105000,00	583800,00
<b>Total</b>				<b>1314000,00</b>	<b>9187200</b>
<b>Solde</b>					<b>7873200,00</b>

Soit un montant supplémentaire de travaux réalisés de 7873200,00 DH par rapport au marché initial, qui est équivalent au montant des travaux non réalisés cités plus haut. La différence d'environ 110000,00 DH est expliquée par les travaux de zellige (59000,00 DH) et les travaux de faux plafond en bois sculpté (47250,00 DH) exécutés dans le cadre du marché. (.....)

En outre, pour ce qui est de la fourniture et pose de 40 lustres « Baldi » en cuivre (25 lustres de 1.2 mètre de diamètre et 15 lustres de 0.8 mètres de diamètre) prévus dans les plans initiaux du projet, la MDA s'est rendu compte après les modifications majeures intervenues sur ces plans, que ces lustres de hauteur avoisinant 1,50 m étaient très encombrant et ne pouvaient pas être mis en place dans les endroits prévus, vu que la hauteur plancher-plafond ne dépasse pas 2,80m dans la plupart du bâtiment du siège de la MDA. Ainsi, un seul lustre « Baldi » d'un diamètre de 1.2 m a été mis en place au niveau de la salle de conférence qui disposait de la hauteur nécessaire, et le reste des lustres (39 lustres) ont été fournis avec des hauteurs adaptés et placés aux endroits prévus selon les plans de l'architecte.

### ➤ Conclusions de l'expertise technique

La MDA ne partage pas les conclusions du rapport d'expertise du LPEE, notamment celle stipulant que « si les prix du CPS sont appliqués et les travaux hors bordereaux prises en compte, le bilan des montants correspondants à anomalies relevées seront de 2.390.720,00 DH HT dont l'entreprise serait redevable à la Maison de l'Artisan ».

La MDA a déjà fait la demande de disposer d'une copie du rapport d'expertise de LPEE mais aucune suite n'a été donnée à cette requête. Si ce rapport lui était remis, la MDA serait tout à fait disposée à en examiner le contenu et présenter les justifications nécessaires.

En l'absence d'un rapport d'expertise contradictoire, la MDA maintient les éléments suivants déjà présentés dans ses réponses au rapport initial d'observations de la Cour et appelés ci-dessous :

- Les travaux réalisés payés sur la base du bordereau des prix du marché :22.853.126,00 DH
- Les travaux réalisés hors bordereau (\*): 1.068.948,00 DH
- Le total des travaux réalisés : 23.922.047,00 DH
- Le montant total du marché : 23.901.624,67 DH/TTC

(\*) Sans compter les montants réclamés par l'entreprise qui s'élèvent à environ 622500 DH et qui n'ont pas été payés par la Maison de l'Artisan après atteinte du montant du marché.

Ceci dit, la MDA ne court aucun risque financier puisqu'elle maintient toujours la retenue de garantie de 7% du montant du marché qui s'élève à environ 1,9 millions de DH.

Concernant l'observation de la Cour relative à la période de retard d'exécution des travaux qui aurait engendré une perte d'au moins 2,61 millions de DH correspondant aux frais de location du local provisoire durant cette même période, la MDA tient à préciser ce qui suit :

Après déménagement de la MDA et location d'un nouveau siège à l'Agdal en décembre 2008, il était d'abord question de trouver un terrain et de construire un nouveau siège pour la MDA, en témoigne la résolution n°4 du Conseil d'Administration de la MDA tenu le 23 août 2010 au siège du Ministère d'Artisanat.

Après l'échec de toutes les tentatives lancées par la MDA pour acquérir un nouveau terrain, le Conseil d'Administration de la MDA a autorisé cet établissement à aménager le bâtiment sis à la Rue des Consuls – les Ouddaya en siège de la MDA, et une partie en musée d'artisanat. C'est pourquoi ce foncier a été mis à la disposition de la MDA par Monsieur le secrétaire d'Etat chargé

de l'Artisanat en 2011. Mais le projet ne pouvait pas démarrer tant que les services d'estampillage occupaient toujours le rez-de-chaussée et n'avait pas encore déménagé à Salé comme prévu.

Ce n'est qu'après l'évacuation de cet endroit que la MDA pouvait envisager le lancement du projet d'aménagement du siège de la MDA. Donc, la MDA n'a entraîné aucune perte de fonds. Elle a démarré le projet aussitôt qu'elle a eu l'autorisation du CA et que les conditions de démarrage du projet aient été réunies.

Par ailleurs, si la MDA avait eu recours aux études approfondies d'avant-projet détaillés et de prestations d'assistance techniques de maîtrise d'ouvrage déléguée, le coût global du projet aurait vraisemblablement été majoré d'environ 10% (selon les normes pratiquées dans le secteur du bâtiment). En évitant ces charges, la MDA a permis ainsi de réaliser une économie d'environ 3 millions de DH.

En outre, si la MDA avait procédé à l'arrêt du chantier suite aux modifications majeures survenues, qui échappent à la volonté de la MDA et qui ont été imposées par la commission d'autorisation de construction qui siège au niveau de l'AAVB (l'Agence d'Aménagement de la Vallée du Bouregreg), les frais de location auxquels fait allusion la Cour auraient été probablement beaucoup plus importants, en tout cas corrélés à la durée d'arrêt du chantier, sans citer les indemnités que l'Entreprise aurait probablement réclamées pour cause d'arrêt de chantier.

#### **b. Exposition « Grands Maallems » à l'occasion du défilé Caftan 2011**

L'événement correspondant à l'organisation d'une exposition de produits d'artisanat à l'occasion du "défilé caftan 2011" au palais Tazi à Rabat comprend les prestations suivantes :

- Location du palais TAZI et Scénographie : 180.000,00 DH HT ;
- Cérémonie d'inauguration et défilé Caftan : 489.640,00 DH HT ;
- Structure scénique : 12.160,00 DH HT ;
- Lumière : 254.300,00 DH HT ;
- Reportage Vidéo (plateau de 4 caméras et régie de diffusion complète) : 97.200,00 DH HT ;
- Sonorisation : 58.000,00 DH HT ;
- Energie : 166.676,00 DH HT (Location d'un groupe électrogène, installation électrique complète et câblage) ;
- Montage et démontage: 24 000,00 DH HT ;
- Divers (nettoyage, sécurité, gardiennage,..) : 36.000,00 DH HT ;
- Equipe technique : 123.950,00 DH HT ;
- Extincteur et sanitaire: 15.821,00 DH HT.

Soit un total de 1.795.500,00 DH TTC qui correspond au montant payé par ordre de paiement n° 1958 à la société "OBVISION" qui a réalisé ces prestations.

#### **c. Autres observations sur l'exécution des dépenses**

##### **➤ Recours aux contrats de droit commun pour certaines prestations d'événementiel**

La MDA est tout à fait disposée à clarifier davantage les dispositions de l'article 2 de son règlement relatif à l'acquisition des biens et services en partenariat avec les services compétents du Ministère de l'Economie et des Finances. Par ailleurs, en règle générale, la MDA applique les dispositions de cet article principalement pour les prestations qui ont lieu à l'étranger (Salons professionnels, foires commerciales,...), ou il est difficile de faire jouer les règles de la concurrence telles qu'elles sont définies dans la réglementation Marocaine. A titre d'illustration, l'organisation des salons

professionnels à l'étranger est détenue en exclusivité par certaines sociétés, et la MDA n'a pas le choix de recourir à d'autres prestataires.

➤ **Concurrence limitée et des infractions relatives au respect des cahiers des charges**

Le salon du tapis a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert. En réponse à l'observation n° 4.1.3 ci-dessus, la MDA a déjà justifié le coût de l'exposition « Grands Maallems » et de l'exposition « Expo design » jugés élevés par la Cour. Par ailleurs, suite aux recommandations de la Cour, la MDA a systématisé le recours aux appels d'offres ouverts pour la passation de tous les marchés.

➤ **Audit des marchés**

Suite aux observations de la Cour, la MDA fait auditer systématiquement tous les marchés dont le montant dépasse 5 millions de DH, publie son programme prévisionnel et utilise le portail des marchés de l'Etat.

#### **IV. Commentaires du Ministre de l'économie et des finances**

##### **(Texte intégral)**

➤ **Marché de travaux relatif à l'aménagement du siège de la MDA**

Il y a lieu de signaler que le paiement de ces dépenses par le Trésorier Payeur auprès de cet établissement a été effectué au véritable créancier, conformément au marché n°06/MDA/2011 et ce, sur présentation des pièces justificatives justifiant le service fait, conformément aux textes en vigueur et ce, comme détaillé dans ce qui suit :

- La prestation « faux plafond en cèdre sculpté » a été payée suite à l'émission des ordres de paiement n° 2498/2012, n° 2502/2013 et n°2508/2013, sur la base des décomptes n°3, n°4 et n°5 et des situations des travaux y afférents, certifiant le service fait dûment signés par le maître d'ouvrage, par l'architecte et par le prestataire ;

- La prestation « revêtement en zellige traditionnel » a été payée suite à l'émission des ordres de paiement n° 2498/2012, n° 2502/2013 et n°2508/2013, sur la base des décomptes n°3, n°4 et n°5 et des situations des travaux y afférents, certifiant le service fait dûment signés par le maître d'ouvrage, par l'architecte et par le prestataire ;

- La prestation « lustres « Baldi » en cuivre » a été payée suite à l'émission de l'ordre de paiement n° 2502/2013, sur la base du décompte n°4 et de la situation des travaux y correspondants, certifiant le service fait dûment signés par le maître d'ouvrage, par l'architecte et par le prestataire ;

- La prestation « plancher en plot » a été payée suite à l'émission de l'ordre de paiement n° 2241/12, sur la base du décompte n°2 et de la situation des travaux y afférents certifiant le service fait dûment signés par le maître d'ouvrage, par l'architecte et par le prestataire ;

Il y a lieu de signaler que la certification du service fait concernant ces prestations a été réitérée et confirmée à l'occasion de la présentation du décompte n°6 et dernier et du procès-verbal de réception provisoire

➤ **Exposition «Grands Maallems» à l'occasion du défilé caftan 2011**

Il y a lieu de signaler que ces dépenses concernent trois prestations différentes et que leur paiement par le Trésorier Payeur auprès de cet établissement a été effectué, au véritable créancier, sur présentation des pièces justificatives justifiant le service fait, conformément aux textes en vigueur et ce, comme détaillé dans ce qui suit :

- Le paiement de la somme de 4.332.120,00 DH a été effectué, au véritable créancier, suite à l'émission de l'ordre de paiement n° 1955, relatif à l'organisation d'une exposition de produits d'artisanat pour l'événement « Grands Maallems 2011 » au palais Tazi du 16 au 18/09/2011, sur présentation des pièces justificatives suivantes : le marché cadre n° 01/MDA/2011 visé par le contrôleur d'Etat le 19/01/2011 sous n° 04/11, l'ordre de service n°68 du 25/08/2011, signé par

L'ordonnateur, invitant le prestataire à l'organisation de cet événement, la facture n°335/1022/011, arrêtée à la somme de 4.332.120,00 DH et signée par l'ordonnateur et les responsables de la Maison de l'Artisan et le PV de réception certifiant que cette prestation a été réalisée conformément à l'ordre de service n°68 sus visé, étant précisé que le délai de réalisation a été respecté ;

- Le paiement de la somme de 1.795.500,00 DH a été effectué, au véritable créancier, suite à l'émission de l'ordre de paiement n° 1958, relatif à l'organisation d'une exposition de produits d'artisanat pour un deuxième événement «défilé caftan 2011 » au palais Tazi à l'occasion de la semaine nationale d'artisanat 2011 du 08 au 18/09/2011, sur la base des pièces justificatives suivantes : le marché cadre n° 01/MDA/2011, l'ordre de service n°70 du 25/08/2011, signé par l'ordonnateur, invitant le prestataire à l'organisation de cet événement, la facture n° 338/1022/011, arrêtée à la somme de 1.795.500,00 DH et signée par l'ordonnateur et les responsables de la Maison de l'Artisan et le PV de réception certifiant que cette prestation a été réalisée conformément à l'ordre de service n°70 sus visé, sachant que le délai de réalisation a été respecté ;

- Le paiement de la somme de 442.080,00 DH a été effectué, au véritable créancier, suite à l'émission de l'ordre de paiement n° 1492, relatif à l'organisation d'un défilé de mode au palais Tazi à l'occasion de la semaine nationale d'artisanat 2011, sur la base des pièces justificatives suivantes : le contrat n° 047/11 du 26/08/11 visé par le contrôleur d'Etat le 31/08/2011 sous n° 55/11, la lettre de commande n°17/11 du 05/09/2011, signée par l'ordonnateur, invitant le prestataire à la réalisation des prestations objet de ce contrat, la facture n° HD111001, arrêtée à la somme de 442.080,00 DH et signée par l'ordonnateur et les responsables de la Maison de l'Artisan et le PV de réception certifiant que cette prestation a été réalisée conformément au contrat et à la lettre de commande sus visés étant souligné que le délai de réalisation a été respecté.

## Evaluation de la stratégie « Maroc Numeric 2013 »

Les technologies de l'information et de la communication (TIC), constituent un outil majeur pour le développement humain et économique. A l'instar d'autres pays, et depuis 1996, le Maroc s'est inscrit, dans la restructuration du domaine des technologies de l'information par l'adoption de la loi n°24-96 qui a permis de lancer une première étape de libéralisation du secteur des télécommunications. Dans ce cadre, le Maroc a adopté de multiples stratégies numériques: le plan quinquennal 1999-2003, E-Maroc 2010 couvrant la période 2005-2010 et la stratégie Maroc Numeric 2013 (MN 2013) qui s'étale sur la période 2009-2013.

Conformément à l'article 75 du code des juridictions financières n°62-99, la Cour des comptes a réalisé une évaluation de la stratégie " Maroc Numeric 2013: MN2013". À cette occasion, il a été procédé à l'examen de l'état d'avancement de cette stratégie, à l'examen des modes de sa gouvernance et son pilotage et à l'appréciation de la réalisation des objectifs de la stratégie à travers l'analyse de ses indicateurs et des indicateurs TIC internationaux.

### I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La stratégie MN2013 s'est fixée quatre priorités stratégiques, à savoir : la transformation sociale (Axe 1), la mise en œuvre des services publics orientés usagers (Axe 2), l'informatisation des PME (Axe 3) et le développement de l'industrie Technologie de l'Information (Axe 4). Elle a également arrêté comme mesures d'accompagnement le développement du capital humain et la confiance numérique.

Les priorités stratégiques et leurs mesures d'accompagnement ont été déclinées en 53 actions entreprises dans le cadre de 105 projets.

La stratégie a prévu également des structures pour assurer sa gouvernance et son pilotage. Il s'agit du Conseil National des Technologies de l'Information et de l'Economie Numérique (CNTI) institué par le décret n°2.08.444 du 21 mai 2009 et du comité interministériel chargé du pilotage du programme E-Gouvernement (CIGOV). Plusieurs entités ont participé à la mise en œuvre de la stratégie.

#### 1. Montage financier de la stratégie

Les ressources financières allouées à la stratégie sont de l'ordre de 5,19 milliards de DH. Les budgets relatifs à l'axe 1 (Transformation sociale) et l'axe 2 (Services publics orientés usagers) à eux seuls représentent presque 83% du budget global.

Le montage financier s'est limité à arrêter le montant global alloué à chacun des quatre axes sans présenter les différentes sources de financement mobilisées par provenance. Il convient également de signaler qu'aucun budget n'a été prévu pour la réalisation de la première mesure d'accompagnement "capital humain".

#### 2. Etat d'avancement de MN2013

L'état d'avancement de la mise en œuvre des quatre axes et des deux mesures d'accompagnement de MN2013 au 30 juin 2013 montre que cette dernière accuse un retard au niveau de la concrétisation de l'ensemble des actions et des projets prévus.

En effet, concernant l'axe 1, à six mois de la date de clôture prévisionnelle de la stratégie, seulement 11% des actions programmées sont achevées. Les projets ayant connu des taux de réalisation importants sont ceux relatifs à l'équipement des enseignants et des étudiants des écoles d'ingénieurs et des universités, en l'occurrence Nafida et Injaz. Le projet phare relatif à l'équipement des établissements scolaires primaires, collégiaux et lycées (GENIE) est toujours en retard avec un taux de réalisation ne dépassant pas 71% d'équipement en valise multimédia (VMM) et 24% en matière d'équipement en salles multimédia alors que l'objectif escompté était la généralisation de ses équipements. Par ailleurs, 20% des projets initiaux ont été abandonnés ou n'ont jamais été initiés. C'est le cas du projet de promotion d'équipement à bas prix et du projet GENI-SUP relatif à la mise en place d'un système d'information au niveau des universités.

Pour l'axe 2, le bilan de l'avancement des 69 projets prévus au niveau de l'E-Gov montre que seuls 36% des projets sont opérationnels et 3% en cours de réalisation, alors que 38% des projets programmés sont en retard ou à problème et 22% des projets n'ont pas démarré. Parmi les 25 projets opérationnels, 15 projets (60%) sont à caractère informationnel et interactif et six projets seulement (24%) sont transactionnels et intégrés, alors que l'objectif de départ était la mise en œuvre de 40 projets transactionnels et intégrés. Par ailleurs, sur les 13 projets identifiés comme prioritaires "Must have" par la stratégie, il y a lieu de noter que seul le projet (certification électronique) a été mis en œuvre. Le projet (e-consulat) est en cours de réalisation. Par contre, 11 projets sont en retard dont le projet relatif au "système d'information des collectivités locales" qui n'a pas encore démarré.

Concernant l'axe 3, le bilan de réalisation des neuf actions le constituant, montre que sur les 9 actions programmées, deux ont été réalisées soit (22%), cinq sont en cours (56%), une action est en blocage (Rawaj TI), et une action n'a pas été réalisée (Formation des correspondants et des experts comptables).

Pour la mise en œuvre de l'axe 4, 14 actions ont été planifiées et déclinées en 15 projets. Le bilan de leurs réalisations montre que seulement 4 actions, soit 27% ont été réalisées, 9 sont en cours de réalisation, soit 60%, alors que deux actions n'ont pas démarré. Les principales actions mises en œuvre sont: le Centre Marocain de l'Innovation, Maroc Numeric Fund, Technopark Casa, Cluster TI.

La stratégie a prévu 5 actions au niveau de la mesure capital humain dont trois n'ont pas démarré, à savoir la mise en place d'un mécanisme de pilotage des plans de formation, le développement des initiatives de formation en Partenariat public privé (PPP) et l'amélioration de l'employabilité des diplômés du 2<sup>ème</sup> cycle universitaire.

La stratégie a également planifié 12 actions déclinées en 15 projets au niveau de la mesure confiance numérique. Neuf actions (60%) ont été réalisées et 6 actions (40%) sont en cours. Il y a lieu de signaler que bien que le projet Ma-CERT soit considéré comme opérationnel avec son lancement en date du 02 Novembre 2011, aucun site Internet consultable n'est disponible.

### **3. Analyse de la stratégie**

#### **a. Insuffisances au niveau de l'élaboration**

La stratégie MN2013 a été lancée par l'ANRT en 2008 en coordination avec le Ministère de l'Industrie du Commerce et des Nouvelles Technologies (MICNT), et ce dans le cadre du marché n°01/08/ANRT d'un montant de 9,98 MDH.

L'élaboration de la stratégie a été marquée par le manque d'une approche participative avec les différents intervenants et acteurs contrairement à d'autres pays qui ont mis en place des portails en ligne pour le recensement des besoins des usagers. En effet, ce n'est qu'après presque 3 années du lancement de la MN2013 que le site " [www.fikra.gov.ma](http://www.fikra.gov.ma) " destiné à recueillir les besoins des usagers a été mis en ligne.

La non participation des acteurs régionaux et locaux au niveau de l'élaboration a entraîné des difficultés au niveau de la mise en œuvre de certains projets, comme les projets "GENIE" et "Etat civil", du fait que la stratégie n'a pas tenu compte du degré de maturité des acteurs régionaux et locaux pour assurer une introduction et une modernisation réussies de leur processus métiers.

Aucune évaluation n'a été faite pour la stratégie e-Maroc2010 (2005- 2010) afin de déceler les éventuelles contraintes ayant entravé sa mise en œuvre et en tenir compte lors de l'élaboration de la stratégie MN2013.

## **b. Manque de définition du contenu de certaines actions et projets**

La stratégie MN2013 a été déclinée en priorités, initiatives et actions. Toutefois, elle n'a pas été complétée par des stratégies sectorielles définissant le contenu détaillé des projets et actions ainsi que les processus pour l'atteinte des objectifs fixés. Tel est le cas du programme e-gouvernement conduit indépendamment et en l'absence d'un document de référence comme prévu au niveau de l'action 11 du document stratégique.

De même, la mesure d'accompagnement relative au "Capital humain", en dépit de son importance, n'a pas bénéficié de l'élaboration d'une stratégie spécifique détaillant son contenu et le processus de mise en œuvre de ses différentes actions ainsi que la définition des populations cibles.

## **c. Insuffisances de la priorisation et manque de visibilité sur la mise en œuvre de certains projets structurants**

Aucune priorisation entre les différentes actions et projets n'a été établie. Or, une telle démarche est nécessaire pour assurer une cohérence et une synchronisation au niveau de leur mise en œuvre. Tel est le cas du programme " GENIE-Sup"<sup>9</sup> qui a été retardé par rapport aux programmes " Nafid@"<sup>10</sup> et "INJAZ"<sup>11</sup> limités dans le temps et n'ayant bénéficié qu'à une tranche d'enseignants et d'étudiants.

Certains projets stratégiques et structurants pour l'administration et les usagers n'ont pas pu être concrétisés par manque d'une vision claire de mise en œuvre. Tel est le cas des projets relatifs à l'identifiant unique des citoyens et à l'identifiant unique des entreprises.

## **4. Gouvernance et pilotage de la stratégie**

### **a. Limites dans le processus de gouvernance**

La stratégie MN2013 n'a pas été soumise à un processus de validation préalable par les différents intervenants institutionnels. La concertation autour de cette stratégie n'a pas été suffisamment élargie afin d'assurer une cohérence de son contenu, un engagement formalisé et une adhésion pour sa mise en œuvre ; ce qui a influencé négativement sa bonne conduite.

De plus, le CNTI (comité de gouvernance de MN2013) et le CIGOV (comité interministériel de pilotage du programme E-Gov) ne comptent pas parmi leurs membres des représentants régionaux. Cette absence de la dimension régionale n'a pas permis d'une part, de mettre à profit les spécificités de chaque région et d'autre part, d'assurer à terme un équilibre entre le développement des régions et le développement du centre.

Par ailleurs, le CNTI en tant qu'organe de gouvernance, ne s'est pas acquitté de ses missions puisque dans l'intervalle allant de 2009 à 2013, trois réunions ont été tenues au lieu d'un minimum de deux par an. Les réunions de ce comité se sont focalisées principalement sur le programme E-Gov dans la mesure où sur les 12 résolutions prises par ce conseil, 9 résolutions ont concerné le programme E-Gov.

### **b. Limites au niveau des organes de pilotage**

Le CIGOV structure interministérielle chargé du pilotage des programmes E-Gov n'a pas une réelle capacité de décision et d'arbitrage en matière de lancement d'un projet E-Gov. Ce dernier dépend de la volonté du département qui va le réaliser (porteur du projet) qui agit en toute autonomie surtout qu'il en supporte le financement. Ainsi, plusieurs projets sont lancés sans que le CIGOV n'en soit informé (Les projets du site de l'emploi, du site Mahakim et le projet Stop absence...). Par ailleurs, il a été constaté le faible engagement des membres permanents du CIGOV ayant un pouvoir décisionnel à assister à ses réunions, avec un taux de présence ne dépassant pas 35%.

De plus, les critères de sélection et de pertinence du choix des projets et leur intégration dans le portefeuille E-Gov ne sont pas clairement définis et le Ministère de la modernisation de

<sup>9</sup>GENIE-Sup est un programme qui a pour objectif, la généralisation des TIC et la mise en place d'un réseau au niveau des établissements universitaires.

<sup>10</sup>Nafid@" est un programme visant l'équipement individuel des enseignants.

<sup>11</sup>INJAZ est un programme visant l'équipement des étudiants de ces établissements et des écoles d'ingénieurs.

l'administration publique n'a pas été associée au pilotage du programme E-Gov. Or, ce Ministère occupe un rôle central dans la modernisation des services publics et la réussite du changement des modes de relation entre l'Administration et les usagers.

### **c. Insuffisances au niveau du processus de pilotage**

Le processus de pilotage de la stratégie MN 2013 a été marqué par une forte dépendance des ressources externes par le biais de la conclusion d'un ensemble de contrats dont le montant s'élève à 42 MDH. En effet, la Direction de l'économie numérique, organe chargé de veiller à la mise en chantier de la stratégie MN2013 n'a pas œuvré à l'association de ses différentes structures au pilotage de la stratégie, bien qu'elle comporte un effectif global de 35 personnes avec un taux d'encadrement de plus de 80%. Ceci n'a pas permis à l'Administration un développement de ses capacités en matière de gestion des projets et une capitalisation des expériences.

Par ailleurs, pendant les deux premières années de la mise en œuvre de la stratégie, le pilotage était mené par une société et cinq contractuels seulement pour l'axe E-Gov. Le pilotage de l'axe relatif à la transformation sociale représentant plus de 41% du budget total de la stratégie MN2013 n'était conduit que par une seule personne contractuelle. Ce n'est que trois années après le démarrage de la MN2013, que son pilotage global hors E-Gov a été confié à une autre société. Le retard du MICNT à conclure cette prestation, dont l'ordre de service n'a été donné qu'en date du 15/9/2011, avec plus de trente mois après le démarrage de MN2013 en 2009, renseigne sur le peu d'intérêt donné à cette assistance.

De plus, la durée limitée de cette assistance fixée à vingt mois fait que cette prestation se termine en date du 30/04/2013, soit six mois avant la fin de la stratégie. Le contrat d'assistance stipulait que le prestataire ne se chargera que de la réalisation des plans des années 2011 et 2012. L'exclusion de l'année 2013 n'est pas justifiée.

Il convient également de mentionner que les contrats des marchés de pilotage ne prévoient pas parmi les clauses relatives aux modalités de réception, la désignation de commissions dédiées à cet effet. De plus, les décomptes desdits contrats ne sont pas accompagnés de pièces attestant l'effectivité des différentes interventions accomplies au niveau des départements, leurs objets et le nombre de jour-homme qui leur a été affecté.

Ces contrats ne fournissent pas de détails sur les modalités d'exécution desdites prestations ni sur les livrables que les sociétés attributaires devraient mettre à la disposition du maître d'ouvrage et de l'ensemble des départements intervenant au niveau de l'exécution.

## **5. Objectifs et indicateurs de la stratégie**

### **a. Un suivi limité des indicateurs de la MN2013**

Il a été relevé une déficience en matière de suivi des indicateurs fixés au niveau de la stratégie et de l'évaluation de ses différentes actions.

L'OMTIC, observatoire institué pour servir de référence en matière d'information sur les TIC, se limite au recueil des indicateurs mesurés par d'autres instances (ANRT, Ministère de l'éducation nationale, Ministère de la modernisation des secteurs publics...). La collecte des indicateurs et leur analyse sont confrontées à la discontinuité de leurs productions par les acteurs concernés ainsi que leur manque de fiabilité.

### **b. Evolution des indicateurs et réalisation des objectifs**

L'évolution sur la période 2009-2013 de certains indicateurs communiqués par le MICNT soulève les remarques suivantes :

- **Axe 1 : Transformation sociale**

La stratégie MN2013 a permis de gagner des points dans la pénétration d'Internet aux foyers et sa démocratisation, en passant de 14% en 2008 à 39% en 2012 dépassant l'objectif de 33%. Néanmoins, il faudrait nuancer ces résultats en soulevant les disparités importantes entre l'urbain et le rural. En effet, le taux de pénétration est de 51% dans l'urbain contre 16% dans le rural.

Par ailleurs, si l'effort d'équipement des établissements scolaires a été réalisé à hauteur de 70% en VMM, l'objectif de départ d'équipement en SMM n'a été atteint qu'à hauteur de 28%. A signaler que les écoles satellites dont le nombre est de 13451 et abritant près de 1 million d'élèves, soit 20% du total des élèves, restent exclues du périmètre d'action de GENIE.

La mise en œuvre des centres d'accès communautaires CAC prévus accuse également un retard dans la mesure où seuls 74 CAC ont été mis en œuvre sur les 400 planifiés, soit un taux de réalisation de 18%. D'ailleurs, ces centres ne sont pas opérationnels.

- **Axe 2 : E-Gov**

L'un des objectifs fixés au niveau de cet axe est l'évolution de l'indice ONU de l'e-gouvernement à 0,8 à fin 2013. Cet objectif est loin d'être atteint, puisque cet indice n'était que de 0,5060 à la fin d'échéancier de la stratégie.

Les services et projets E-Gov réalisés ont atteint 42 sur les 89 prévus. Toutefois, les sites de l'e-gouvernement qui s'affichent dans le top 100 des sites les plus visités sont au nombre de 17 dépassant l'objectif de 5.

- **Axe 3 : Productivité des PME**

Le nombre d'entreprises qui ont bénéficié de Moussanada TI pour s'équiper en systèmes d'information professionnels a atteint 295 sur un objectif de 3000 entreprises soit 10%. Pour le programme Infitah, 3040 dirigeants de PME ont obtenu le permis numérique, alors que l'objectif était de 10.000 bénéficiaires (soit 30%).

- **Axe 4: Industrie des TI**

Sur les cinq indicateurs fixés au niveau de cet axe, un seul indicateur était suivi. Il s'agit du chiffre d'affaires de l'offshoring en TI qui est passé de 0,76 Milliards de DH en 2008 à près de 2 Milliards de DH en 2012, mais qui reste loin de l'objectif de 6 Milliards de DH.

Au niveau de l'axe d'accompagnement "capital humain", 3.000 profils offshoring TI ont été formés dans une opération d'urgence, mais les informations manquent pour évaluer l'avancement de la formation de 30.000 autres profils que la stratégie a défini comme des besoins du secteur TI.

Concernant la mesure "confiance numérique", on note la création du centre de veille de détection et de réaction aux attaques informatiques (MA-CERT). Toutefois, aucun service n'est encore délivré par ce centre (Un site web relatif aux services de ce centre n'a pas été lancé). Pour les certificats électroniques, 4403 certificats ont été délivrés sur un objectif de 60.000 certificats (soit 7%).

### **c. Impact de MN2013 sur l'évolution des indices TIC internationaux du Maroc**

Le suivi des indices IDI (ICT Index Development) et IPB (ICT Price Basket) issus des rapports de l'International Telecommunication Union (ITU) sur la mesure de la société de l'information, de l'indice NRI (Network Readiness Information) issu du rapport global des TI fourni par le World Economic Forum et de l'indice E-government issu du rapport de l'ONU (United Nations e-Governmentsurvey) permet de tirer les conclusions suivantes:

- Concernant la mesure de la société d'information, le Maroc a enregistré une amélioration au niveau de l'indice IDI global, entre l'année 2008 et 2012, en passant de 2,68 à 3,79 lui permettant d'améliorer légèrement son classement grâce aux indices accès et utilisation. Toutefois, le sous-indice IDI relatif aux compétences liées au système éducatif est alarmant puisqu'il a affiché un recul et une stagnation au niveau du classement durant la période de mise en œuvre de la stratégie avec un classement 123 et un indice ne dépassant pas 4,18 en 2011. Ce sous-indice a connu une légère augmentation en enregistrant 5,03 en 2012 ;
- Ce constat est confirmé également par les sous indices NRI liés au système éducatif et à l'utilisation des TIC qui ont enregistré de légères fluctuations avec le gain ou la perte de quelques places au niveau du classement, et ce sans améliorer globalement l'indice NRI qui est resté stagnant à 3,6 avec un recul de trois places au niveau du classement en passant de 86 en 2008 à 89 en 2013. La stagnation de cet indice et le recul du Maroc au niveau du

classement signifie que les résultats des efforts déployés restent en deçà de ce qui est enregistré dans les autres pays ;

- La mesure des indices d'impact sur l'économie et sur la société par le biais de l'introduction des TIC montre leur effet modeste sur l'économie marocaine mais sans apporter une contribution à l'amélioration de la vie du citoyen. La régression de l'indice d'impact des TIC sur la société de 3,4 à 3,1 avec la perte de presque 13 places est alarmante ;
- Pour ce qui est des services publics orientés usagers, le Maroc a enregistré une nette évolution au niveau de l'indice E-Gov mesurant le degré d'application des TIC par les administrations publiques pour améliorer leurs prestations de services en passant de 0,29 en 2008 à 0,5060 en 2014 ce qui lui a permis de gagner 38 places au niveau du classement global. Toutefois, cette évolution est due principalement au sous-indice des services en ligne qui a passé de 0,2 en 2008 à 0,6929 en 2014. Le sous-indice relatif au capital humain a régressé en passant de 0,54 à 0,4901 en 2014 faisant perdre au Maroc des places.

## 6. Observations spécifiques à certains projets

### a. Programme GENIE

Ce programme fait partie des actions principales de l'axe relatif à la transformation sociale. Il avait démarré en 2006 et vise la généralisation des TIC dans l'enseignement.

L'introduction des TIC au niveau des établissements scolaires fait apparaître les insuffisances suivantes:

- La non synchronisation entre les différentes composantes du programme GENIE. En effet, l'équipement en matériel informatique des établissements scolaires s'est étalé sur une période d'une année et demi de novembre 2006 à mars 2008 et la connexion Internet n'a été entreprise que tardivement à partir de novembre 2008 sur une période d'une année.
- Par ailleurs, le processus d'acquisition des ressources numériques n'a débuté qu'au milieu de l'année 2009 et il est toujours en cours en juin 2013.
- De plus, le processus et la méthodologie de formation n'ont été formalisés qu'en 2010, soit plus de quatre années après le lancement du programme.
- La stratégie relative à GENIE n'a pas entrepris de priorisation dans le processus d'équipement entre les différents types d'établissement scolaires (primaire, collégial, qualifiant). Une telle approche accentuée par le retard dans la mise en place des infrastructures TIC crée une disparité dans l'équipement entre les établissements scolaires et par suite dans les connaissances et le savoir relatifs aux TIC entre les régions, les élèves et les enseignants.
- L'absence d'un réseau fédérateur unique et sécurisé entre les académies, les délégations et les différents établissements d'une part et les services centraux d'autre part et permettant l'accès des équipements déployés au niveau des établissements scolaires dans le cadre du programme GENIE (salles multimédia, chariot multimédia, valise multimédia, PC de classe, etc.) a entraîné des difficultés au niveau de la gestion des différentes connexions déployées.
- A la différence des actions d'incitation entreprises par d'autres pays tels que la France, la Suisse et le Canada pour l'utilisation des logiciels libres et des systèmes " Open Source " surtout dans le monde de l'éducation, le programme GENIE a orienté ses acquisitions vers des logiciels propriétaires et coûteux. Les dépenses relatives aux prestations d'achat de logiciels propriétaires durant la première étape du programme (GENIE1) ont atteint près de 43,7 MDH, soit 14% du montant total de cette phase.
- L'objectif initial du programme GENIE en matière d'utilisation de l'outil informatique est loin d'être atteint du fait que la durée moyenne d'utilisation par élève (hors élèves des établissements dont les salles sont totalement fermées) n'est que de 18 mn par semaine

environ pour le cycle primaire, le cycle collégial et le cycle qualifiant. Ce taux est en deçà des objectifs arrêtés qui sont respectivement de 1 heure, 2 heures et 3 heures pour les trois cycles.

- L'installation de réseaux Wi-Fi au niveau des salles multimédia n'a pas tenu compte du principe de prudence émis par l'organisation mondiale de la santé (OMS) vu les effets de ces émissions radio surtout pour les élèves du primaire.

### **b. Programme "E-Gov"**

Ce programme fait partie de l'axe 2 de MN2013. Il propose d'apporter une réponse aux besoins des usagers en matière d'administration en ligne. Certains projets de ce programme accusent un retard considérable et peinent à voir le jour.

- **Projet "Gateway"**

Ce projet vise à permettre à l'utilisateur de s'adresser à une seule administration, par voie normale ou par voie électronique.

Ce projet a accusé un retard considérable au niveau de sa mise en œuvre puisqu'il était programmé au niveau de l'ancienne stratégie " e-Maroc 2010 ". Malgré son importance, ce n'est que trois années après le lancement de la stratégie que sa feuille de route a été validée. Le projet devait commencer en avril 2011 et prendre fin en décembre 2013, avec un budget de 14 millions DH. En juin 2013, le marché y afférent était en cours d'attribution.

- **Projet "Etat civil"**

Le projet « Etat civil » visant l'informatisation des procédures des bureaux d'état civil et la constitution du registre national électronique de l'état civil, avec un budget de 600 millions DH est resté limité au niveau de la numérisation de 4,5 millions d'actes de naissance à Casablanca.

Parallèlement au projet état civil, un autre projet a été lancé appelé " watiqa.ma " et faisant office d'un guichet unique pour la commande en ligne de l'acte de naissance. Le système n'est pas encore généralisé et une expérience a été lancée au niveau de certains sites pilotes. Le service se limite à une dématérialisation de la procédure de " demande " de l'acte et non pas à une dématérialisation de l'acte en lui-même. Ce service a conditionné la commande en ligne par la réception par voie recommandée via la poste moyennant un tarif de 20 DH. Ce tarif semble coûteux puisque, selon l'enquête de l'ANRT sur l'usage des TIC au Maroc de 2012, la moitié des usagers seulement est disposée à payer les services E-Gov dont 56% sont prêts à payer 2 à 5 DH, 27% à payer 5 à 10 DH, et seulement 2% pourraient déboursier plus de 20 DH.

**La Cour des comptes recommande aux autorités gouvernementales chargées de la mise en œuvre des stratégies numériques et à leur tête le département ministériel en charge des TIC ce qui suit :**

- **Formaliser le processus d'élaboration et d'adoption des stratégies numériques et veiller à assurer une mobilisation de toutes les parties prenantes ;**
- **Définir avec précision les termes de référence des études de conception des stratégies numériques et leurs livrables et les faire valider par un comité spécialisé ;**
- **Tenir compte lors de la phase d'élaboration des stratégies numériques du contexte régional et local et de leur degré de maturité en matière des TIC ;**
- **Veiller à indiquer au niveau des stratégies numériques les effets escomptés des objectifs arrêtés et leurs impacts et à intégrer les indicateurs adéquats permettant leur suivi ;**
- **Veiller à la hiérarchisation des objectifs et prévoir une planification adéquate à travers l'identification claire des ressources humaines et financières nécessaires à sa mise en œuvre ;**
- **Revoir le système de gouvernance et de pilotage des stratégies numériques dans le sens d'une définition claire des responsabilités, d'un suivi régulier des**

réalisations et d'une plus grande réactivité pour adapter l'exécution des stratégies ;

- Prévoir une instance ayant l'autorité nécessaire pour la coordination des différentes actions, notamment les programmes transversaux et ceux gérés par des départements spécifiques ;
- Veiller à assurer la continuité nécessaire au niveau du pilotage global des stratégies numériques pour plus de visibilité et de traçabilité lors de leur mise en œuvre ;
- Veiller à ce que les ministères et les organismes chargés de la mise en œuvre des stratégies disposent des compétences adéquates, surtout en matière de gestion de projets, pour permettre une meilleure maîtrise des délais d'exécution ;
- Veiller à assurer le reporting régulier et la centralisation de l'information relative à chaque projet auprès de l'instance chargée de la coordination par l'exploitation des outils informatiques de gestion des projets, de reporting et de pilotage ;
- Surveiller en permanence les indicateurs TIC du Maroc et son classement mondial et œuvrer pour leur amélioration, notamment pour les aspects stratégiques directement liés à la compétitivité de l'économie nationale et le développement de la société d'information.

## II. Réponses des organismes concernés par la stratégie « Maroc Numeric 2013 »

### (Texte réduit)

#### ➤ Concernant l'équipement des établissements scolaires

##### • Réponse du MEN

En date du 30 juin 2013 le taux d'équipement des établissements scolaires en valise multimédia y compris le primaire est de 7412 établissements sur les 9260 prévus dans la feuille de route, soit 80% (...).

D'autre part et conformément aux décisions de ce même comité, il a été décidé de n'équiper en SMM que les collèges et les lycées, ainsi au 30 juin 2013, le taux d'équipement des collèges et lycées en SMM est de 1367 établissements équipés sur 2257 établissements soit un taux de 61%.

#### ➤ Concernant le bilan de l'avancement des projets E-Gov

##### • Réponse de la DEN

Il est à noter que le portefeuille initial comportait 89 projets et 20 nouveaux projets ont été ajoutés au portefeuille lors de la mise en œuvre du programme e-Gov, soit un total de 109 projets. A fin Novembre 2014, 65 projets e-Gov sont opérationnels dont 17 sont en cours de généralisation et 16 projets sont en cours de réalisation (...).

#### ➤ Concernant le bilan de réalisation du projet RAWAJ

##### • Réponse de l'ANPME

Le blocage est en effet imputable à l'arrêt du projet dans l'attente d'un arbitrage quant à sa gouvernance. Une convention transitoire a été signée le 19 septembre 2013 pour assurer la continuité de la mise en œuvre de la stratégie RAWAJ et pour préparer une nouvelle offre pour l'accompagnement du secteur à l'horizon 2020 (...).

En 2014, un projet pilote a été lancé pour l'accompagnement de 1000 points de vente ayant déjà bénéficié du programme Rawaj modernisation, afin de les équiper par des packs Rawaj TI (caisse enregistreuse informatisée). A cet effet un appel à manifestation d'intérêt a été lancé et trois prestataires distributeurs des packs Rawaj TI ont été retenus pour le déploiement du projet, qui a été lancé au mois de juillet 2014.

#### ➤ Concernant les mesures relatives au capital humain et à la confiance numérique

##### • Réponse de la DEN

Il y a lieu de noter que :

##### - Pour la Mesure 1: Capital humain

La DEN n'a pris en charge le dossier du Capital humain qu'en 2012. Elle a procédé à la mise en place d'un comité de suivi et à la préparation du cahier de charges pour le lancement de l'appel d'offres relatif à l'étude de mise en place d'un plan d'actions national de l'adéquation emploi-formation. Cet appel d'offres a été mis en instance à défaut de disponibilité du budget qui lui a été affecté (restriction budgétaire).

##### - Pour la Mesure 2 : Confiance numérique

En ce qui concerne le nombre (9) et le pourcentage (60%) d'actions réalisées, nous proposons de les remplacer respectivement par 10 et 66,67% puisque les projets de l'action 43 ont été déjà réalisés, à savoir : la loi 31-08 publiée au BO du 7 avril 2011, son premier décret n°2-12-462 fixant le modèle du statut type des associations de protection des consommateurs à utilité publique publié au BO du 10 décembre 2012 et le deuxième décret n°2-12-503 pris pour l'application de la loi 31-08 publié au BO du 03 octobre 2013.

En ce qui concerne le site Internet dédié à ma-CERT (Action 46), il y a lieu de signaler que depuis son lancement, le ma-CERT a été transféré, en vertu d'une convention signée entre le MICNT et l'Administration de la Défense Nationale (ADN), à la Direction Générale de la Sécurité des Systèmes d'Information créée en septembre 2011 auprès de l'ADN.

➤ **Concernant le manque de définition du contenu de certaines actions et projets**

• **Réponse de la DEN**

Il est à noter que la liste des projets prioritaires E-Gov ainsi que le Portefeuille des 89 projets E-Gov ont été identifiés lors de l'élaboration de la stratégie MN2013 et bien avant son lancement.

➤ **Concernant l'association du ministère de la modernisation de l'administration publique au pilotage du programme E-Gov.**

• **Réponse de la DEN**

Il y a lieu de signaler que le Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration a toujours été représenté par son Secrétaire général comme membre permanent au sein du CIGOV ainsi qu'un membre SPGOV et ce, depuis le démarrage de la stratégie.

➤ **Concernant les insuffisances relevées au niveau du processus de pilotage**

• **Réponse de la DEN**

Il est à noter que seul un contractuel a été affecté à l'axe E-Gov (3 contractuels se sont succédés à ce poste), un contractuel à la transformation sociale, un contractuel à la productivité de la PME, un contractuel au PMO de la stratégie MN2013 et un contractuel à la communication digitale).

➤ **Concernant le suivi limité des indicateurs de MN2013**

• **Réponse de la Direction des Statistiques et de la Veille**

Indicateurs TIC : Les indicateurs (de 2008 et objectifs 2013) arrêtés dans la stratégie MN13 concernent différentes parties prenantes dont celles ayant signé des conventions de partenariat avec ex MICNT (MICIEN actuellement) et auprès desquelles l'OMTIC reçoit périodiquement des statistiques TIC dont disposent ces parties prenantes.

Il y a, aussi, lieu de rappeler que l'OMTIC diffuse les statistiques TIC à partir de 2 sources :

- Une première source via ses partenaires auxquels incombe la responsabilité en termes de fiabilité et de continuité de la production de statistiques TIC.

Il y a lieu de noter que nombreux sont les indicateurs TIC collectés auprès des partenaires et qui ne rentrent pas directement dans la liste des indicateurs arrêtés dans la stratégie MN13.

- Une deuxième source via les enquêtes à mener par l'OMTIC notamment celle relative à la mesure de performance du secteur des TIC et sa conjoncture et dont la réalisation est en cours. La réalisation de ladite enquête permettra le recueil d'une batterie importante d'indicateurs sur le secteur en matière de :
  - Indicateurs sur l'emploi et les grandeurs économiques ainsi que des analyses en liaison avec le paysage du secteur des TIC au Maroc (Structure, Actionnariat et Positionnement, Revenus, Import/Export, Investissement, Charges et dépenses, Dettes et Financements, Ressources Humaines, ...etc.).
  - Indicateurs et analyses liés à la conjoncture (caractéristiques générales du secteur TIC, emploi et compétences, ouverture internationale, innovation et partenariats des entreprises du secteur TIC, perception de l'environnement économique par les entreprises TIC et degré de concurrence, climat des affaires, carnets de commandes, ...etc, et ce pour les cinq dernières années d'exercice.

Ce sont ces enquêtes qui apporteront un éclairage certain quant à l'évaluation du secteur des TIC.

Par ailleurs, la nécessité de suivre les stratégies préconisées en faveur du secteur des TIC et le

manque d'une base de données globale et consolidée fondée sur un recensement exhaustif de la population des entreprises opérant dans le secteur des TIC ont poussé la DSV à mener une opération de constitution du Premier répertoire recensant les entreprises opérant dans le secteur des TIC au Maroc (environ 1 500 unités). Ce dernier constitue un prérequis indispensable à l'enquête de performance du secteur des entreprises TIC ainsi qu'à toute autre enquête/étude future sur le secteur des TIC.

### ➤ **Concernant l'Évolution des indicateurs et réalisation des objectifs**

#### • **Réponse du MEN**

En date du 30 juin 2013, le taux d'équipement des établissements scolaires en valise multimédia y compris le primaire est de 7412 établissements sur les 9260 prévus dans la feuille de route, soit 80% (Cf. la feuille de route 2009-2013 du programme GENIE telle qu'elle a été approuvée par le comité de pilotage du 23 janvier 2009 présidée par M le Premier ministre).

D'autre part et conformément aux décisions de ce même comité, il a été décidé de n'équiper en SMM que les collèges et les lycées, ainsi au 30 juin 2013, le taux d'équipement des collèges et lycées en SMM est de 1367 établissements équipés sur 2257 établissements inscrits comme objectif de la feuille de route 2009-2013 soit un taux de 61 %.

Lors de la préparation de la feuille de route 2009-2013, sur les 13000 écoles satellites seules 3000 étaient électrifiées (y compris par photovoltaïque). Il est envisagé de les doter en VMM lorsque le budget sera disponible qui s'élève à 30 MDH pour ces 3000 écoles et progressivement toutes les écoles lorsqu'elles seront électrifiées pourraient aussi être équipées en VMM, cet équipement ne pourra être lancé via des appels d'offres que si le budget nécessaire est programmé (FSU ou budget général).

### ➤ **Concernant l'indice ONU de l'e-gouvernement et son évolution**

#### • **Réponse de la DEN**

Il est à noter que sur le sous-indice évalué par l'ONU, relatif aux services en ligne (concerné par le programme E-Gov), le Maroc est passé de la 104ème place (en 2010) à la 30ème place (en 2014), soit une progression de 74 places. Les efforts du Maroc sont salués par l'ONU dans plusieurs passages du rapport de l'ONU dans le domaine des e-services, de l'e-participation et de l'open data (chantiers du programme E-Gov).

### ➤ **Concernant les services et projets de sites E-Gov réalisés**

#### • **Réponse de la DEN**

Il est à noter que le portefeuille initial comportait 89 projets et 20 nouveaux projets ont été ajoutés au portefeuille lors de la mise en œuvre du programme E-Gov, soit un total de 109 projets. A fin Novembre 2014, 65 projets E-Gov sont opérationnels dont 17 sont en cours de généralisation et 16 projets sont en cours de réalisation (...).

### ➤ **Concernant l'axe d'amélioration de Productivité des PME**

#### • **Réponse de l'ANPME**

- En ce qui concerne Moussanada TI : L'objectif fixé par la convention de partenariat régissant le Fonds de l'informatisation des TPE /PME dans le cadre du «PLAN MAROC NUMERIC 2013» est de 400 bénéficiaires sur la période 2009/2014. Le nombre de PME ayant bénéficié de Moussanada TI à fin octobre 2014 est de 518 soit un taux de réalisation de 130 %.
- Quant à Infatih : La phase d'amorçage du projet Infatih a connu certes des difficultés dues essentiellement aux conditions d'éligibilité des TPE, à leur faible mobilisation par les partenaires identifiés initialement et au niveau de la subvention du Pack TI.

En plus de la révision du montant de la subvention, le recadrage de la démarche d'opérationnalisation a été effectué en recourant à des prestataires-distributeurs référencés et en impliquant des partenaires locaux. Ce programme, qui a atteint sa maturité, répond aux attentes des

TPE et réduit la fracture numérique.

A fin octobre 2014, il a été établi 5320 TPE le nombre des bénéficiaires des sessions d'initiation Infitah et ayant obtenu un permis numérique, soit 53% de l'objectif de 10.000 permis numériques.

### Récapitulatif de la situation des actions de la troisième priorité MN2013

Actions	Situation
<b>Action14-</b> Identifier des solutions métier prêtes à l'emploi à destination des filières à fort enjeu PIB	L'action a été réalisée à 100% dans le cadre du programme Moussanada TI un catalogue des offres a été élaboré est promu auprès des entreprises. (réalisation 100%)
<b>Action21-</b> Initier les dirigeants des PME à l'usage des TI : Le Permis Numérique	Le programme est opérationnel.
<b>Action15-</b> Soutenir les investissements TI des PME sectorielles	L'action est opérationnelle dans le cadre du programme Moussanada TI (réalisation 100%)
<b>Action16-</b> Communiquer autour des offres sectorielles mises au point	Un programme de communication spécifique sur les offres (catalogue des offres, Site Web, Média, rencontres...) a été mise en œuvre (réalisation 100%)
<b>Action22-</b> Mettre à niveau le cadre légal pour favoriser l'usage des services en ligne	Action réalisée sous la responsabilité du DEN(réalisation 100%)
<b>Action17-</b> Accompagner les PME fournisseurs des grands donneurs d'ordres engagés dans des projets de dématérialisation	Dématérialisation des documents commerciaux - OCP/PME (réalisation 100%)
<b>Action19-</b> Mobiliser les associations professionnelles dans la prescription des TI aux PME	Action réalisée (réalisation 100%)
<b>Action18-</b> Mobiliser les grands donneurs d'ordres pour inciter à l'équipement des TPE	Projet pilote lancé en 2014 en partenariat avec le MICIEN et il est en cours de déploiement.
<b>Action20-</b> Former les correspondants TI et les experts comptables	Un programme d'action spécifique a été lancé en partenariat avec le CNOEC pour les soutenir dans leur effort d'informatisation et pour la sensibilisation des PME sur les offres de l'ANPME. Formations des animateurs au niveau des chambres de commerce et d'industrie et au niveau des associations de développement économique partenaires sur l'usage des TIC dans le cadre du projet Infitah. (réalisation 100%)

#### ➤ Concernant l'évolution des indicateurs de l'industrie des TI en offshoring

##### • Réponse du MICIEN

Il y a lieu de noter que

- Le marché, et particulièrement français, n'a pas cru autant que prévu (surestimation initiale de la taille du marché.
- La croissance de l'ITTO au Maroc est en dessous des estimations (impact de la crise économique,...).

Selon les estimations de l'étude Mc Kinsey/PNEI, le CA prévisionnel de l'ITTO est aux alentours de 4 Mds de dhs à l'horizon 2015 (et non 6 Mds de dhs tel que prévu par MN 2013). Il y a une différence dans le volume et dans l'horizon entre le PNEI et MN2013.

➤ **Concernant la création du centre de veille de détection et de réaction aux attaques informatiques (ma-CERT)**

• **Réponse de la DEN**

Depuis son lancement en novembre 2011, le ma-CERT supervise un certain nombre d'organismes publics comme sites pilotes (MICNT, OMPIC, TGR, etc.) et a élaboré des rapports d'évaluation de la sécurité des systèmes d'information de ces sites pilotes (les rapports d'évaluation sont disponibles à l'Administration de la défense nationale « ADN »). Actuellement, le MA-CERT est en cours de généraliser ses services au profit des différents organismes publics (administrations, établissements publics, etc.).

Il y a lieu de signaler que depuis son lancement, le MA-CERT a été transféré, en vertu d'une convention signée entre le MICNT et l'Administration de la Défense Nationale (ADN), à la Direction Générale de la Sécurité des Systèmes d'Information créée en septembre 2011 auprès de l'ADN.

➤ **Concernant le programme GENIE**

• **Réponse du MEN**

Les installations de GENIE 1 ont pris fin en 2007, celle de l'avenant de GENIE 1 en juin 2009. Pour éviter le décalage entre équipement et connexion, le comité de pilotage du programme GENIE présidé par M le Premier ministre du 23 janvier 2009 a décidé de lancer des consultations auprès des opérateurs de télécommunications pour l'achat de prestations de service par souscription. Cette décision fut concrétisée par l'opération d'équipement connexion de GENIE 2 menée par l'ANRT. Pour la dernière phase à mener par le MEN (GENIE 3), les consultations de connexion auprès des opérateurs télécoms ont déjà été réalisées, elles ont précédé les appels d'offres d'équipement, une synchronisation rigoureuse va être menée pour éviter les décalages entre équipement et connexion de GENIE 1.

Le MEN a mené une étude de besoins en ressources numériques (RN) en 2008 qui a établi des listes de RN à acquérir par ordre de priorité. En effet, le MEN a procédé progressivement au lancement des AO des dites ressources, il est à signaler qu'au 30 juin 2013, 90 % des disciplines sont couvertes par des RN conformes aux programmes scolaires et sont mises à la disposition de la communauté éducative sur le portail [www.taalimice.ma](http://www.taalimice.ma) (accès par login et mot de passe) et par CDROM diffusés à tous les établissements et par DVD pour chaque enseignant.

Dès le démarrage en 2006, les formations du programme GENIE ont été réalisées avec des modules de formation internationaux qui ont été localisés par le MEN.

Le MEN a fait le choix, suite à la publication en 2008 des premiers standards internationaux de formation TICE, d'élaborer ses propres modules généralistes et spécifiques. La note de cadrage N° 44 n'a été publiée qu'en 2009 pour le cadrage budgétaire de la formation car avant cette date les formations assurées par les AREF dans le cadre du programme GENIE ne recevaient pas de budget spécifique de l'administration centrale.

Il y a lieu de signaler que le choix effectué en 2006 était de servir progressivement les 3 cycles avec un seul mode d'équipement soit une salle multimédia qui était utilisée en milieu scolaire en 2005.

Après les réajustements de la stratégie d'équipement par le comité de pilotage du 23 janvier 2009 et malgré les difficultés rencontrées lors des consultations auprès des ERPT en 2011 pour la dernière phase, il est à signaler qu'en juin 2013 le primaire est équipé à hauteur de 84 % avec la solution retenue pour ce cycle (VMM).

Le taux d'équipement des collèges et lycées en SMM est de 1367 établissements équipés sur 2257 établissements inscrits comme objectif de la feuille de route 2009-2013 soit un taux de 61 %.

Il y a lieu de signaler que les connexions internet des SMM sont réservées à l'usage pédagogique des enseignants et des élèves.

Le projet SIAS a permis d'équiper les directeurs d'établissements scolaires avec des ordinateurs munis de Clés 3 G pour fluidifier le flux d'information entre les établissements scolaires et les différentes administrations (centrale, régionale et provinciale), les AREF ont équipé les inspecteurs pour leur permettre de mener leur mission d'encadrement et d'évaluation.

Le MEN a fait le choix lors de la dernière phase d'équipement des 6500 écoles primaires (mai 2013) d'avoir un point de connexion au niveau de l'administration de l'école pour servir les projets pédagogiques (GENIE) et administratifs (MASSIR...) car le choix d'équiper l'école primaire en VMM permet cette configuration.

Les AO du programme GENIE n'ont donné aucune orientation pour l'achat de logiciels propriétaires, les appels d'offres étaient ouverts à toutes les formes de logiciels.

Le MEN a une politique d'introduction des logiciels libres, le CMCF TICE et le LNRN mènent des projets pilotes et font la promotion de l'usage des logiciels libres par les jeudis du libre, il est à rappeler que le portail TICE du MEN a été développé sur une plate forme open source (DRUPAL).

Les conclusions de l'étude d'évaluation de 2007-2008 indique effectivement cette faible utilisation des TICE.

Cependant l'évaluation de mai 2012, des 16 AREF par les inspecteurs a montré que le taux d'utilisation des VMM dépasse les 80 %, ce choix est définitivement arrêté pour le primaire qui est déjà équipé par une VMM (opération AMAS) et qui va recevoir dans la dernière phase de GENIE une seconde VMM conformément au comité de pilotage du 21 septembre 2012.

Par ailleurs, 75,4% des inspecteurs ont rapporté que les enseignants utilisent les TIC dans des activités d'apprentissage variées (Introduction – Construction – Evaluation – Soutien)

Concernant l'usage du Wifi, il est à signaler que l'AO était ouvert pour cette installation qui pouvait être en wifi ou en filaire, par ailleurs, aucune recommandation dans ce sens n'a été envoyée au MEN par les autorités sanitaires notamment le ministère de la santé.

Par ailleurs, conformément à la Décision en vigueur relative aux A2FP (Appareils de faible puissance et de faible portée), la puissance des émetteurs Wifi Indoor, tels que installés dans les salles multimédias du programme GENIE, est limitée à 100mW. Cette valeur de puissance garantie le respect de la limite de référence de l'ICNIRP telle que précisée dans la circulaire N°21 du 22 mai 2003 du ministère de la santé. Il convient de signaler que le MEN lors de l'AO relatif à l'équipement en SMM (06/SMM/GENIE/2013) a exigé la mise en place de client léger. Les solutions de client léger proposées se basent sur une connectique filaire (Rj 45 ou USB).

➤ **Concernant le Projet "Gateway"**

• **Réponse de la DEN**

Le projet est en cours de réalisation, le marché a été attribué en Janvier 2014.

➤ **Concernant le Projet "Etat civil"**

• **Réponse de la DEN**

Il est à noter que les 20 Dhs couvrent également les frais du courrier recommandé, le citoyen préfère payer 20 Dhs, pour être livré chez lui, que de payer les frais de déplacement à sa ville de naissance (et éventuellement les frais d'hébergement) sans forcément être servi (en cas de grève ou autres circonstances).

### III. Commentaire du Ministre de l'économie et des finances

#### (Texte intégral)

Il y a lieu de signaler que la mise en œuvre du programme GENIE, a été confrontée à des problèmes d'exécution liés notamment aux difficultés de passation des marchés. Ce constat a été partagé avec Monsieur le Chef du Gouvernement qui a donné son accord pour poursuivre la réalisation du programme au-delà de 2013. A cet effet, les marchés ont été conclus pour l'achèvement de ce programme en 2015.

# Ecole des Sciences de l'Information

L'école des sciences de l'information (ESI) a été créée en 1975, elle est organisée par le décret n° 2-10-222 du 16 jourmada II 1432 (20 mai 2011) portant réorganisation de l'école des sciences de l'information. L'école relève de l'autorité gouvernementale chargée du plan et elle est dotée du statut de service de l'Etat géré de manière autonome (SEGMA). Le personnel de l'école est composé de 23 enseignants permanents, une cinquantaine d'enseignants vacataires et 47 fonctionnaires.

L'effectif global des lauréats de l'école sur la période 2007-2008 à 2012-2013 a atteint 521 dont 471 informaticiens et 50 informaticiens spécialisés.

Le budget de l'école a connu une amélioration significative passant de 7,48 MDH en 2008 à 15,78 MDH en 2012. L'augmentation a concerné principalement le budget d'investissement qui est passé de 2,71 MDH en 2008 à 10,26 MDH en 2012. Ce dernier a atteint 8,7 MDH en 2013. Ces crédits visent principalement à accompagner la réforme de l'ESI et à assurer l'extension de ses locaux.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Les principales observations relevées par la Cour des comptes sont exposées ci-après avec des recommandations en vue d'assurer une bonne réalisation des missions qui sont dévolues à l'école.

### A. Appréciation de l'organisation et de l'offre de formation de l'ESI

#### 1. Difficultés dans l'élaboration des textes réglementaires régissant l'organisation de la formation à l'ESI

##### ➤ Non approbation des cahiers des normes pédagogiques nationales

Le projet d'arrêté conjoint du Chef du Gouvernement et du Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la formation des cadres, portant approbation du cahier des normes pédagogiques nationales du cycle d'informatiste spécialisé de l'ESI, n'a pas encore vu le jour.

En effet, ce cahier a été approuvé par le conseil d'établissement en date du 7 juillet 2011 et par le conseil de coordination au mois de juin 2012. L'arrêté a été transmis par le HCP au Ministère de l'enseignement supérieur qui l'a approuvé en date du 10 mai 2013. Le texte a été envoyé au Chef du Gouvernement en date du 05 juin 2013. Mais aucune suite ne lui a été réservée.

Pour les cahiers des normes pédagogiques nationales relatifs à la préparation du doctorat, du master et du master spécialisé, l'école n'a pas encore pris l'initiative de leur préparation. Le retard dans la mise en application de la réforme n'a pas permis le démarrage des cycles de formation du Master et du Doctorat

##### ➤ Retard dans l'approbation du règlement intérieur de l'ESI

Le règlement intérieur de l'école, dans son ancienne organisation, a été approuvé par arrêté conjoint du Premier Ministre et du Ministre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique en date du 08 avril 2010. L'approbation de ce règlement est survenue suite à l'avis favorable exprimé par le conseil de coordination réuni le 10/7/2008 et vient en application des dispositions de la loi n° 01-00 relative à l'organisation de l'enseignement supérieur promulgué le 19 mai 2000. Toutefois, l'école a pris un retard important (3 années) pour se conformer à ce texte.

##### ➤ Non approbation de l'arrêté du Chef de Gouvernement fixant les structures d'enseignement et de recherche

Ce projet d'arrêté a été envoyé au Ministère de l'enseignement supérieur pour approbation en date du 22 mars 2010. Ce dernier en a fait retour afin de satisfaire les observations apportées dans la

lettre du 13 avril 2011 adressé au directeur de l'école. Toutefois aucune suite n'a été donnée à ce projet.

➤ **Retard dans l'établissement du décret relatif au conseil de discipline**

Le projet de ce texte a été adopté par le conseil de l'établissement le 26/02/2010 et envoyé sous forme de projet d'arrêté pour approbation au Chef du Gouvernement. Toutefois, il a été remis à l'ESI suite à la lettre du Chef du Gouvernement sous numéro 1810 en date du 25/10/2013 selon laquelle le projet doit être présenté sous forme de décret et non pas d'arrêté. Le circuit d'adoption de ce texte montre que ce dernier a accusé un retard de quatre années.

**Ainsi, la Cour des comptes a pris acte de l'adoption des cahiers des normes pédagogiques par le conseil de l'école et incite les autorités concernées à activer l'approbation des textes réglementaires permettant un bon fonctionnement des structures internes de l'ESI.**

➤ **Non prise en considération des résultats de l'enquête dans l'élaboration de l'offre de formation**

La réforme actuelle de l'école s'est orientée vers la mise en place de la formation des informaticiens spécialisés sur trois années après les classes préparatoires et des formations de master et de doctorat.

Suite à l'enquête effectuée sur les besoins en professionnels diligentée par l'école qui a montré que le besoin en informaticiens spécialisés représente 16% des besoins annuels (64 lauréats) et que le besoin en informaticiens est de 51% (203 lauréats), l'école s'est orientée vers l'arrêt de la formation d'informaticiens. En conséquence, les choix faits par l'école ne répondent pas aux besoins exprimés et la réforme n'a pas prévu les modalités de formation pour le niveau « informaticien » et ce, en l'absence d'autres institutions pouvant l'assurer.

L'actuel directeur a proposé dans son projet de développement de l'école, pour la période 2009-2012, de mettre en place une formation pour les informaticiens et les cadres moyens (Bac+2) afin de répondre aux besoins du marché en techniciens. Ce qui n'a pas été suivi d'effet surtout que l'enquête précitée a révélé l'existence d'un besoin dans ce sens.

convient-il de rappeler que le contexte actuel est caractérisé par l'entrée en vigueur de dispositions juridiques dans le domaine des sciences de l'information notamment la loi n° 69-99 relative aux archives (B.O. n° 5588 du 20 décembre 2007), et le projet de loi n° 31-13 relatif à l'accès à l'information qui est en cours d'approbation. Notons que la mise en application de ces textes nécessite de doter le secteur public et privé d'un personnel adapté et qualifié.

**Ainsi, la Cour des comptes prend acte de la non prise en compte par l'ESI des résultats de l'enquête réalisée et invite les responsables d'éviter à l'avenir d'engager des études sans définir au préalable les objectifs attendus de l'école et ce dans un esprit de professionnalisme et d'efficacité.**

## 2. Corps des enseignants

➤ **Sous-effectif des professeurs permanents**

L'ESI connaît un sous-effectif accru des professeurs permanents, cette situation résulte de l'opération du départ volontaire organisée en 2005. L'école compte actuellement 23 enseignants dont 9 récemment recrutés. Selon les conditions prévues dans les dispositions du décret 2-96-793 du 19 février 1997 formant statut particulier des enseignants chercheurs de l'enseignement supérieur, seuls quatre professeurs remplissent les conditions requises pour enseigner des cours.

➤ **Difficultés à recruter des professeurs spécialisés en sciences de l'information**

Le besoin en professeurs concerne principalement les matières qui se rapportent aux sciences de l'information. Notons à cet égard que l'ESI a organisé sept (07) concours de recrutement de professeurs permanents sur la période 2008-2011. Ainsi, sur 24 postes proposés par l'ESI, seuls 9 postes ont été pourvus.

Ainsi, la Cour des comptes prend acte du manque avéré de professeurs spécialisés à l'école (PES notamment) et recommande aux responsables de l'ESI et au Haut-Commissariat au plan d'assurer avec plus d'efficacité l'organisation des concours de recrutement de ces profils notamment en matière des sciences de l'information. Cela permettra de mettre à la disposition de l'école les compétences pédagogiques nécessaires pour son fonctionnement et d'optimiser, ainsi, les moyens budgétaires mis à sa disposition.

#### ➤ **Recours récurrent aux vacataires**

L'ESI recourt excessivement aux professeurs vacataires pour combler le déficit, soit 53 professeurs au titre de l'année universitaire 2013/2014. Ainsi, les vacataires ont assuré 107 cours et travaux dirigés en 2013-2014 avec un volume horaire total de l'ordre de 2936 heures, induisant une augmentation dans les indemnités de vacation servies de plus de 115% entre 2008 et 2012.

Le nombre d'intervenants vacataires constitue plus du double de celui des professeurs de l'école, ce qui pourrait devenir un obstacle au niveau de l'accréditation des diplômes et filières de l'école du fait de l'insuffisance des ressources humaines internes de l'école. Il a été relevé l'absence de procès-verbaux relatifs au recrutement, à l'engagement et au suivi des activités des vacataires engagés par l'école.

Ainsi, la Cour des comptes recommande de veiller au suivi des prestations réalisées par les enseignants vacataires et de formaliser par des procès-verbaux ou autre dispositif la procédure de leur recrutement et l'évaluation de la qualité des prestations rendues.

### **3. Evolution des effectifs des étudiants formés**

#### ➤ **Tendance baissière du nombre des étudiants inscrits**

Il a été constaté une tendance baissière de l'effectif des étudiants inscrits à l'école depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation et ce compte tenu de l'évolution qualitative du profil des étudiants formés (formation d'informatistes spécialisés au lieu des informaticiens). Néanmoins, ce qui aura à se répercuter sur l'optimisation des capacités disponibles de l'ESI.

#### ➤ **Nombre de lauréats en deçà des besoins du marché de l'emploi**

Le nombre de lauréats formés chaque année est passé de 77 à 103 durant la période 2007-2008 à 2012-2013. D'après les résultats de l'enquête sur les besoins en professionnels des sciences de l'information réalisée par l'ESI, le besoin annuel est de 394 dont 267 informaticiens et informaticiens spécialisés. A ce titre, il faut signaler que le rythme actuel de formation n'est pas en mesure de répondre aux besoins du marché de l'emploi.

#### ➤ **Insuffisance dans l'attractivité de l'école**

Sur les deux années suivant la mise en application de la nouvelle réorganisation de l'école, outre l'absence de l'internat et de la restauration, des difficultés sont apparues au niveau de l'inscription des étudiants à l'école, ce qui a défavorisé l'attractivité de l'établissement.

En effet, au niveau des étudiants qui ont rallié l'ESI dans sa nouvelle organisation, l'école n'a pu inscrire que 64 étudiants sur 80 places proposées aux étudiants issus des classes préparatoires pour l'année universitaire 2012-2013. Parmi ces étudiants 19 ont abandonné l'école et seul 42 sont passés en deuxième année. Ainsi le nombre de places non pourvues au cours de l'année universitaire 2012-2013 est de 35 places.

Dans l'année universitaire 2013/2014, l'école a inscrit 127 étudiants à l'issue des épreuves du concours national commun (CNC) et du CNAEM, sur un total de 132 places proposées. Néanmoins sur les 127 étudiants seuls 101 étudiants ont rejoint l'école. Au cours de l'année 19 autres étudiants ont abandonné l'ESI. Par conséquent le nombre de places non pourvues pour cette année est de 50 places.

L'école ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de remplacer les étudiants ayant abandonné et doit se suffire des inscrits. Cette situation doit appeler l'attention des instances de l'ESI. En effet, l'école fonctionne en sous capacité ne permettant pas la formation du nombre d'étudiants prévus (déjà en dessous des besoins) et augmente le coût de formation par étudiant.

➤ **Non reconnaissance du diplôme «d'ingénieur» pour les étudiants issus des classes préparatoires**

En dépit de la mise en application des cahiers de normes pédagogiques des écoles d'ingénieurs, le diplôme d'informatiste spécialisé délivré n'est pas encore reconnu comme diplôme d'ingénieur et les lauréats de l'école relèvent du statut des administrateurs au niveau de la fonction publique.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande aux pouvoirs publics d'activer la procédure en cours en vue d'aligner le statut des lauréats de l'ESI sur celui des ingénieurs compte tenu que cette école recrute par le biais du CNC, mais ne dispose pas du statut d'école d'ingénieur. Cela permettra en outre de stabiliser et de rassurer les effectifs en formation sur leur statut et sur leurs perspectives professionnelles.**

#### **4. Formation continue**

➤ **Absence de stratégie de formation continue**

Bien que la formation continue constitue un pôle important parmi les missions assurées par l'école, la commission a constaté l'absence de stratégie à ce sujet. En effet, aucun plan d'action n'a été arrêté par les responsables, définissant les besoins à satisfaire et les objectifs à atteindre en termes d'effectifs de formation et les actions à mener pour promouvoir la formation continue comme vecteur important du rayonnement de l'école sur le plan national.

➤ **Non satisfaction des demandes de formation continue**

Depuis sa création, l'ESI a passé deux contrats de formation continue, le premier au profit de la Gendarmerie Royale, et le deuxième, qui est en cours, au profit des fonctionnaires du Ministère de la culture.

Avec la promulgation de la loi sur les archives en 2007, les organismes publics ont pris conscience de l'importance du domaine et de la nécessité de disposer de personnel qualifié. Dans ce cadre, l'ESI a été sollicité par plusieurs administrations afin de s'enquérir des possibilités de former son personnel soit dans le cadre des cycles de formation soit dans le cadre de la formation de courte durée. Cependant, l'école n'a pas pu satisfaire ces demandes vu l'insuffisance de ces ressources humaines et les difficultés liées à leur indemnisation.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande aux responsables de l'ESI de développer la mission de formation continue et de veiller à l'élaboration d'une offre de formation continue destinée aux divers partenaires. Car le renforcement de cette attribution permettra en outre de mettre en exergue le professionnalisme de l'institution dans ses domaines de compétences et de drainer des recettes propres (conditions requises pour ériger une entité en SEGMA).**

#### **5. Recherche scientifique**

D'après les discussions menées avec les responsables et les professeurs et suite à la revue des procès-verbaux du conseil d'établissement de l'école il s'est avéré que la recherche scientifique n'a fait l'objet d'aucune vision stratégique. Les travaux de recherche, actuellement menés, se limitent aux simples recherches effectuées par les enseignants pour assurer leur avancement administratif sans qu'elles fassent l'objet d'un projet de recherche bien défini.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande de mettre en place les structures nécessaires pour la promotion de la recherche scientifique et de s'ouvrir davantage sur l'environnement national et international de la recherche dans les domaines de compétence de l'école.**

## **B. Gouvernance et activités de gestion**

### **1. Gouvernance de l'école**

#### **➤ Insuffisance de la communication de l'ESI avec son environnement**

Il a été relevé que l'école ne communique pas assez sur son activité et son intérêt, ce qui ne permet pas de mieux faire connaître, au grand public et en particulier aux organismes intéressés, les travaux d'études et les domaines des sciences de l'information.

**Ainsi, l'ESI est invitée à mettre en place un plan de communication orienté vers une démarche marketing permettant à l'école de faire connaître davantage les enseignements qu'elle prodigue ainsi que les prestations de formation et d'expertise qu'elle est en mesure d'offrir.**

### **2. Gestion des services administratifs**

#### **➤ Absence d'un organigramme fonctionnel**

L'école des sciences de l'information ne dispose pas d'un organigramme qui détermine les services et leurs attributions. Le texte de réorganisation de l'école de 2011 n'a pas prévu un organigramme des services administratifs de l'école. Le Ministère chargé de l'enseignement supérieur a recommandé que l'organisation des services de l'école devait faire l'objet d'un texte réglementaire. Convient-il de noter qu'aucun texte n'a été adopté dans ce sens.

#### **➤ Absence de manuel des procédures**

Outre l'absence de décisions qui définissent les attributions dévolues à chaque service, l'école ne dispose pas d'un manuel de procédures permettant de décrire les tâches administratives à accomplir par chaque service, la procédure à suivre pour les exécuter, et les modalités de transmission et de délivrance des documents.

Il faut noter, toutefois, l'existence de certaines décisions internes qui concernent les tâches du personnel notamment le personnel chargé de la gestion des vignettes et de l'inventaire.

**Ainsi, il est recommandé aux responsables de l'ESI d'adapter leur système d'information et de gestion aux besoins de l'école et d'instaurer les outils permettant un management efficace, en termes de manuel de procédures, d'organigramme indiquant la répartition des tâches et des responsabilités au sein de l'école ainsi que des tableaux de bord de suivi englobant les indicateurs de performance en matière des cursus pédagogiques et des pratiques de gestion.**

### **3. Gestion des dépenses et des moyens matériels**

#### **➤ Détermination insuffisante des besoins et retard dans l'exécution des prestations**

L'étude de certains marchés relatifs à l'achat du matériel a montré que l'école n'assure pas l'exécution des prestations dans les meilleures conditions. Ceci est dû essentiellement à la mauvaise détermination des besoins, à la connaissance insuffisante des produits disponibles sur le marché et au retard dans l'exécution des prestations. Il s'agit notamment des marchés ci-après :

- Marché n°6/2009 relatif à l'acquisition et mise en service du matériel technique et audiovisuel pour la salle de conférence ;
- Marché n°03/2009 ; n°8/2010 et 01/2012 relatifs à l'achat du matériel informatique et logiciels ;
- Marché n°1-2009 relatif à la surveillance et le gardiennage des locaux de l'Ecole des Sciences de l'Information ;
- Marché n° 5/2011 relatif à l'entretien et nettoyage des bâtiments de l'ESI.

➤ **Retard dans l'exécution du marché relatif à l'élaboration du plan de développement de l'école**

**Phase 1:** L'ordre de service n°1 a été notifié à l'attributaire du marché à la date du 23 juillet 2008 pour commencer l'exécution de la première phase dans un délai d'un mois. La réception du rapport de la première phase a été effectuée le 12 septembre 2008.

**Phase 2:** L'ordre de service n°2 pour l'exécution de la deuxième phase a été notifié à la société le 17 septembre 2008 et la durée d'exécution est de 2 mois.

La validation du rapport par les instances de l'école a pris du retard obligeant l'école à remettre un ordre de service d'arrêt de l'exécution des prestations n°3, le 12 novembre 2008 pour motif du refus des enseignants des propositions faites par le bureau d'études.

La reprise de l'exécution du marché s'est faite par ordre de service de reprise n° 4 en date du 20 juin 2010 (c'est-à-dire après 19 mois d'arrêt).

L'ordre d'arrêt n°5 de l'exécution des prestations a été notifié à la société en date du 11 juin 2010 pour permettre à la commission et aux enseignants de l'ESI d'étudier le rapport de la deuxième phase. La réception provisoire de cette phase a été déclarée au 18 mai 2011 soit avec un retard d'exécution de la phase 2 de l'ordre de 28 mois.

**Phase 3:** Elle a été commencée suite à l'ordre de service n°7 en date du 22 novembre 2011. Ce dernier a été suivi par un ordre d'arrêt notifié à la société en date du 16 janvier 2012 pour motif de l'examen et avis de la commission pédagogique. Cette phase n'est pas jusqu'à présent achevée enregistrant un retard de 3 ans et 5 mois.

En résumé, la durée d'exécution du marché a atteint 6 années au lieu de 5 mois prévus auparavant sans que le plan de développement de l'école ne soit achevé.

**Ainsi, en matière de gestion des marchés, il est recommandé aux responsables de l'ESI de s'assurer de la bonne application de la réglementation des marchés publics.**

## II. Réponse du Haut-Commissaire au Plan

### (Texte intégral)

#### A. Appréciation de l'organisation et de l'offre de formation de l'ESI

##### 1. Difficultés dans l'élaboration des textes réglementaires régissant l'organisation de la formation à l'ESI

###### ➤ Non approbation des cahiers des normes pédagogiques nationales

Avec la nouvelle réforme nationale des cahiers des normes pédagogiques pour tous les établissements et universités annoncée en Mars 2014 par le Ministère de l'Enseignement Supérieur, le cycle informatiste spécialisé de l'ESI a été accrédité le 16 Juillet 2014 sur la base du cahier des normes pédagogiques nationales du cycle d'ingénieur.

Suite à quoi, l'ESI a été invité à préparer un nouveau cahier des normes pédagogiques sur cette base pour le soumettre aux procédures d'approbation sous la forme d'un nouveau projet de décret.

Le retard du démarrage des cycles de formation du Master et du doctorat, est dû au manque de professeurs permanents et des équipes de recherche ainsi qu'au manque de laboratoires de recherche en cours de construction. Le cahier des normes pédagogique du cycle Master est préparé et approuvé par les instances de gouvernance de l'école. Avec le manque de professeurs permanent, l'école attend la sortie en 2015 de la dernière promotion du cycle informatiste (Bac+4) pour inscrire la première promotion du cycle du Master.

###### ➤ Retard dans l'approbation du règlement intérieur de l'ESI

Avec la nomination d'un nouveau directeur en 2009, le projet de règlement intérieur de l'école a été remis dans le circuit du visa. Après son approbation par le Conseil de Coordination et sa signature par le Ministre de l'Enseignement Supérieur, ce projet a été soumis au visa de Monsieur le Premier Ministre qui l'a signé le 08 Avril 2010.

###### ➤ Non approbation de l'arrêté du Chef de gouvernement fixant les structures d'enseignement et de recherche

Les remarques formulées sur ce texte par le Ministère de l'enseignement Supérieur ont été rejetées par les ressources humaines de l'école estimant que ce texte doit inclure dans ses dispositions, l'organisation globale de l'école en l'occurrence les structures technico pédagogiques impliquées dans l'encadrement et le suivi des étudiants et des stagiaires.

Aussi et après concertation avec les Services compétents du Ministère de l'enseignement Supérieur, il a été demandé à l'école d'attendre qu'un texte global type soit élaboré pour toutes les écoles de formation des cadres par la Direction de la Formation des cadres.

l'ESI vient de reprendre contact avec l'entité du Ministère de l'enseignement supérieur en charge de ce dossier pour l'élaboration d'un nouveau texte sur la base d'un texte approuvé récemment pour un établissement similaire à l'ESI.

###### ➤ Retard dans l'établissement du décret relatif au conseil de discipline

Le projet d'arrêté qui a été adopté par le Conseil de l'établissement en 2010, ne pouvait être introduit dans le circuit du visa sans que le nouveau décret de réorganisation de l'ESI ne soit promulgué en juin 2011. Ce projet de texte a été repris sur la base de la nouvelle réforme. Il a été envoyé au Chef de Gouvernement en date du 05/06/2013 qui l'a retourné par lettre du 25/10/2013 demandant de le présenter sous forme d'un Décret. Un projet de décret a été préparé dans ce sens et envoyé par lettre du Haut-Commissaire au Plan en date du 29/01/2014 au Chef de Gouvernement.

### ➤ **Non prise en considération des résultats de l'enquête dans l'élaboration de l'offre de formation**

La réforme de 2012 objet du décret n° 2-10-222 de Mai 2011, est la première réforme globale conduite à l'ESI depuis sa création en 1974. Elle est le fruit et la synthèse de plusieurs années de réflexion à l'école et tire ses bases des études et enquêtes réalisées en l'occurrence les deux citées par la mission ainsi que du benchmark fait des expériences étrangères (Canada, USA, France, Allemagne, Belgique et Tunisie).

Cette nouvelle réforme a porté sur la mission de l'école pour l'étendre de la formation initiale à la recherche scientifique, la formation continue et l'expertise et a érigé l'ESI en grande école rendant son statut conforme aux dispositions de la Loi 01-00 à travers la création de trois cycles de formation donnant lieu à trois diplômes : Informatiste spécialisé (Classe préparatoires + 3 ans), Master et Doctorat.

La mise en place de cette réforme nécessite un accompagnement sur plusieurs années pour la préparation des cursus et l'accréditation des filières de formation, la constitution des équipes de recherche après le recrutement des ressources humaines nécessaires, la construction de laboratoires et la préparation des textes réglementaires y afférent.

Cette réforme n'est qu'à ses débuts, il serait donc prématuré de procéder à son évaluation un an après le démarrage de sa mise en place.

Bien que la nouvelle réforme tienne compte des données de l'enquête citée par la mission, cette réforme ne peut adopter l'intégralité des conclusions et hypothèses de cette enquête notamment celles se rapportant au maintien des deux cycles Informatiste et cycle Informatiste Spécialisé créés en 1974, respectivement (bac + 4 ans) et (bac+4 + 4 ans d'expérience + 2 ans de formation, sans tenir compte de 2 ans minimum pour la préparation du mémoire de fin d'études).

Le cycle informatiste est devenu non conforme à l'architecture LMD et à l'organisation de la formation en semestres, modules et éléments de modules objet de la loi 01-00. Bien que La charge horaire totale du cycle informatiste avoisine 4000 heures réparties sur quatre années de formation, ce cycle ne donne accès qu'à l'échelle 10 de la fonction publique au même titre que le diplôme de licence qui ne nécessite, quant à lui, que 1800 heures de formation en trois (3) ans soit un surplus de 2200 heures et une année supplémentaire de formation.

En outre, ce cycle qui a été créé depuis plusieurs décennies à l'image du cycle d'ingénieur d'application dans les écoles d'ingénieurs, devait être supprimé comme ce fut le cas pour celui d'ingénieur d'application dans ces écoles depuis plus de quinze ans. Il en est de même pour le diplôme de bac +2 (technicien) supprimé par toutes ces écoles.

Aussi, le CIS qui a été conçu depuis sa création en 1974 comme diplômes pour la promotion interne des cadres fonctionnaires a perdu de sa notoriété avec la suppression en 2007 par la fonction publique de la possibilité de la promotion interne par la formation. Durant les cinq (5) dernières années, avant sa suppression, ce diplôme tournait à moins de 12 étudiants par an et son obtention nécessitait plus de 10 ans après le bac. Ce qui en faisait un des diplômes les plus coûteux au Maroc.

La suppression du cycle informatiste (Bac+4), l'abandon de la création d'un nouveau cycle de formation de bac+2 ainsi que la réforme radicale du cycle informatiste spécialisé, ont été décidé par les instances de l'école dans les quelles siègent tous les intervenants dans le domaine de la formation en sciences de l'information au Maroc : les représentants des enseignants, des étudiants, des fonctionnaires et des lauréats de l'école ainsi que les représentants des professionnels.

## **2. Corps des enseignants**

### ➤ **Sous-effectifs des enseignants permanents**

Comme signalé par les membres de la mission, les effectifs des professeurs permanents de l'école notamment les professeurs de l'enseignement supérieur (PES) et les professeurs habilités (PH) sont

réduits. Cet handicap ne permet pas à l'école d'accomplir la mission qui lui est assignée.

L'école doit être renforcée en PES et PH pour se mettre aux standards internationaux et développer sa recherche scientifique, mais elle doit également pouvoir faire appel aux cadres expérimentés et ingénieurs des entreprises pour rejoindre l'enseignement comme chargés de l'enseignement ou comme vacataire avant d'intégrer, pour certains cas, le statut de professeurs assistantats après la préparation de doctorat et l'intégration du corps des enseignants permanents de l'ESI.

#### ➤ **Difficultés à recruter des professeurs spécialisés en sciences de l'information**

En dépit des postes budgétaires octroyés à l'école, des difficultés ont été constatées durant les sept (7) concours organisés pour le recrutement de professeurs docteurs spécialisés dans les domaines des sciences de l'information et ce pour manque des profils recherchés. C'est pourquoi, une dérogation a été obtenue en dernier recours et a permis le recrutement de huit (8) ingénieurs et cadres expérimentés pour se charger de l'enseignement à plein temps avec possibilité de préparation de doctorats dans les domaines de l'école et intégrer plus tard son corps professoral permanent.

#### ➤ **Recours récurrent aux vacataires**

Le recours aux vacataires permet à l'école de drainer des enseignants et des formateurs compétents dans des domaines où l'ESI ne dispose pas de ressources humaines (enseignants) permanentes. Bien que cette catégorie permet à l'ESI un rapprochement avec le monde professionnel (Ministères et entreprises), le nombre importants d'intervenants vacataires devient de plus en plus difficile à gérer et à suivre, surtout que le Service des affaires pédagogique ne dispose que d'un seul cadre. Aussi, l'instabilité de certains vacataires (départs à l'improviste) perturbe la bonne marche des cours.

L'ESI tiendra compte de l'observation de la mission et formalisera les Procès Verbaux des vacataires.

### **3. Evolution des effectifs des étudiants formés**

#### ➤ **Tendance baissière du nombre des étudiants inscrits**

La réforme évaluée par la mission n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière, il serait par conséquent difficile de conclure que les effectifs des étudiants sont en baisse. Si les effectifs totaux en formation ont baissé à partir de 2012, ceci est le résultat :

- de la mise en voie d'extinction de l'ancien diplôme d'informatiste (Bac +4) devenu non conforme au système LMD et obsolète aux échelles de la fonction publique ;
- la non stabilisation des effectifs du cycle de base de l'école dans cette réforme (informatiste spécialisé) ;
- le non démarrage des diplômes de Masters et Masters spécialisés ainsi que le Doctorat ;
- des travaux d'extension et de réaménagement que connaissent les classes et les laboratoires de l'ESI.

Abstraction faite des approches comparatives adoptées, il y'a lieu de signaler que les effectifs des étudiants de l'ancien cycle Informatiste spécialisé qui ne dépassaient guère 12 étudiants inscrits par an, ont été remplacé après la réforme par 64 étudiants en 2012 puis par 101 en 2013; soit neuf fois plus. Avec l'ouverture des autres diplômes prévus à partir de 2015/2016, les effectifs globaux de l'ESI atteindront progressivement 500 étudiants pour se stabiliser à presque 750 en 2018. Ces effectifs dépasseront 1000 étudiants après le démarrage des diplômes d'établissement dans le cadre de la formation continue.

#### ➤ **Nombre de lauréats en deçà des besoins du marché**

Avec l'augmentation des effectifs en formation tel que mentionné plus haut, l'ESI mettra sur le marché plus de lauréats chaque année, avec des profils de qualité et adaptés au marché de l'emploi et aux besoins de la recherche et développement. Les effectifs des lauréats prévus dépasseront à terme 250 lauréats par an contre 100 actuellement.

Ceci reste tributaire du recrutement des ressources humaines nécessaires notamment les enseignants permanents et les cadres et ingénieurs technico pédagogique pour l'encadrement dans les laboratoires.

#### ➤ **Insuffisance dans l'attractivité de l'école**

Bien que l'attractivité de l'école s'améliore d'année en année depuis l'intégration du système des grandes écoles et des classes préparatoires dans le cadre de la nouvelle réforme, l'ESI souffre encore de trois handicaps dont deux sont rapportés par la mission :

- Absence d'un internat et d'un restaurant, (A signaler ici que la construction d'un internat et d'un restaurant sera lancée dans le cadre du budget de 2015)
- Manque du statut d'ingénieur, alors que les nouveaux inscrits proviennent des classes préparatoires et que leurs camarades inscrits dans d'autres écoles accèdent à ce statut (A rappeler ici que l'école lance la procédure de changement de sa vocation lui permettant de délivrer le titre d'ingénieur)
- L'ancienne image de marque qualifiant l'école de métiers classiques recrutant des bacheliers de toutes les spécialités avec des moyennes très basses.

La nouvelle réforme de l'ESI a prévu une augmentation graduelle et prudente des effectifs de ses étudiants, tenant compte de la coexistence de l'ancien système de formation mis en voie d'extinction jusqu'à 2015, de la difficulté de préparation des textes réglementaires permettant d'asseoir cette réforme avec tous ses diplômes prévus, des travaux d'extension de sa capacité d'accueil, du recrutement des ressources humaines nécessaires notamment les professeurs permanents ainsi que de la construction d'un internat et d'un restaurant pour les étudiants. C'est pourquoi, les instances de gouvernance de l'école en l'occurrence son conseil d'établissement a prévu pour le cycle informatiste spécialisé une montée en charge graduelle des effectifs des nouveaux inscrits sur plusieurs années : 40 nouveaux inscrits pour 2012/2013, 80 pour 2013/2014 et 120 pour 2014/2015 pour atteindre 200 nouveaux inscrits en 2018.

Afin de prévoir le phénomène de déperdition que connaissent les écoles inscrivant des concours nationaux (CNC et CNAEM) à l'issue de la migration des admis vers d'autres écoles notamment en France, le Ministère de l'enseignement supérieur a retenu une augmentation de 30 à 40% des effectifs pour l'ESI comme nouvel établissement ayant rejoint ce système. C'est ainsi, que 80 places pédagogiques ont été ouvertes en 2012/2013 et 132 places en 2013/2014. De ce fait et malgré cette déperdition, l'ESI se retrouvera avec ses effectifs initiaux tels que prévus par son conseil d'établissement.

Conscient de l'importance des places non pourvues au sein des écoles recrutant des concours communs (CNC et CNAEM), le Ministère de l'Enseignement Supérieur a demandé de mettre en place à partir de 2015, un système de liste supplémentaire pour palier ce phénomène. L'ESI en fera partie.

## **4. Formation continue**

#### ➤ **Absence de stratégie de formation continue**

Bien que quelques actions de formation continue soient organisées par l'ESI, l'élaboration d'une stratégie à cet effet est le résultat de la conjugaison de plusieurs facteurs dont la nomination d'un directeur adjoint en charge de la formation continue. La nomination de celui-ci n'est pas encore concrétisée et ce par manque d'un PES. Aussi, l'absence d'un cadre juridique permettant la rémunération des formateurs intervenants (professeurs et experts) ne permet pas l'élaboration de cette stratégie. Enfin, les moyens et les ressources humaines limités, notamment le manque d'enseignants, handicapent l'école et l'empêchent d'accomplir pleinement sa mission en matière de formation continue. Dans l'attente, des efforts sont déployés pour le développement de ce type de formation.

### ➤ **Non satisfaction des demandes de formation continue**

Après avoir réalisé l'action de formation continue au profit d'une centaine de cadres du Ministère de la culture, l'école met en place un cursus de formation continue (Diplôme d'établissement) au profit des cadres de certaines communes (collectivités locales). Si le problème du manque de ressources humaines pour ces deux actions est dépassé avec le recours à des experts et des enseignants extérieurs, le problème de leur rémunération demeure posé malgré que l'école réalise des recettes importantes à travers ces formations.

L'étude du consultant pour l'élaboration d'un plan de développement de l'école a prévu, entre autre, d'aborder la formation continue dans sa phase 3. Ce volet de l'étude, en cours d'examen par les instances de l'école, permettra d'élaborer une stratégie de formation continue propre à l'école et de mettre en place les mécanismes nécessaires à la mise en place de cette stratégie. Ceci positionnera l'ESI comme professionnel dans ses domaines et lui permettra de développer ses propres recettes en sa qualité de SEGMA.

## **5. Recherche scientifique**

La recherche scientifique à l'ESI est liée à l'environnement national et fait face aux mêmes défis et insuffisances que connaissent la plupart des établissements d'enseignements supérieurs au Maroc. En outre et comme rapporté par les membres de la mission, l'ESI fait face en particulier au manque d'enseignants chercheurs notamment ceux des grades de professeur habilité et de professeur de l'enseignement supérieur.

Néanmoins, des efforts sont déployés pour mettre en place des structures de recherche et des laboratoires notamment dans le cadre de l'extension en cours. Aussi, le démarrage de doctorats en co-encadrement avec des universités à l'étranger et l'engagement des cadres et ingénieurs chargés de l'enseignement en leur qualité de doctorants dans le domaine de la recherche, a donné plus de visibilité à l'école en matière de recherche scientifique.

## **B. Gouvernance et activités de gestion**

### **1. Gouvernance de l'école**

#### ➤ **Insuffisance de la communication de l'ESI avec son environnement**

Bien que l'ESI ne dispose pas des moyens nécessaires ni d'un budget dédié à la communication, un processus de communication accompagne la nouvelle réforme. Plusieurs actions de base ont été concrétisées et ont données des résultats probants :

- Un portail classé parmi les 30 premiers au top 100 sur 206 universités et établissements de l'enseignement supérieur au Maroc et 2<sup>ème</sup> parmi les 15 grandes écoles recrutant du CNC ;
- Participation aux forums et événements nationaux et régionaux pour les étudiants et entreprises ;
- Une nouvelle charte graphique et un logo exprimant la nouvelle identité de l'école ;
- Insertion de l'ESI dans toutes les brochures et supports des grandes écoles au Maroc ;
- Organisation de plusieurs événements nationaux et internationaux d'envergure ;
- ...etc.

Aussi, un plan de communication est en cours d'élaboration pour les quatre années à venir.

### **2. Gestion des services administratifs**

#### ➤ **Absence d'un organigramme fonctionnel**

La loi 01.00 n'a pas prévu d'organigramme pour les Services administratifs des établissements d'enseignements supérieur ne relevant pas des universités.

Néanmoins et pour répondre à l'observation de la mission, un organigramme a été adopté par les instances de gouvernance de l'école et est soumis pour concertation avant envoi aux autorités compétentes.

➤ **Absence de manuel des procédures**

Cette observation sera prise en compte. Un manuel sera préparé à l'ESI.

**3. Gestion des dépenses et des moyens matériels**

➤ **Détermination insuffisante des besoins et retard dans l'exécution des prestations**

Les acquisitions des équipements et du matériel passent par une étape de détermination des besoins et d'examen des produits disponibles sur le marché national. Néanmoins, le temps entre la détermination des besoins et la livraison prend plusieurs mois et se trouve généralement à cheval entre deux exercices budgétaires. Aussi, l'ESI déploie tous les efforts nécessaires pour rendre les équipements didactiques et les prestations sous traitées, disponibles à temps et permettre ainsi le déroulement des cours dans les conditions requises.

L'ESI tiendra compte de l'observation de la mission et déploiera les efforts nécessaires pour améliorer les conditions d'exécution des prestations de ses marchés.

➤ **Retard dans l'exécution du marché relatif à l'élaboration du plan de développement de l'école**

L'étude relative à l'élaboration du plan de développement de l'école confiée à un consultant compte trois phases donnant lieu à des livrables sous forme de documents d'orientation, des plans et descriptifs des cours et des projets de textes réglementaires pour la mise en place de la réforme de l'ESI en 2008.

Néanmoins les rapports déposés par le consultant sont soumis à l'examen de plusieurs commissions avant leur réception provisoire. Avant d'être réceptionnée, le rapport de la première phase de l'étude a été rejetée par les ressources humaines de l'école en l'occurrence ses enseignants pour les conclusions et recommandations visant à transformer le statut de l'ESI en établissement public. Ceci a engendré un arrêt total voire l'abandon de cette étude en 2008.

Avec la nomination d'une nouvelle Direction en 2009 et le démarrage de l'exécution de son plan de développement tel que adopté par les nouvelles instances de gouvernance de l'école, les deux phases restantes de l'étude devaient accompagner la nouvelle réforme de l'école, étape par étape, pour produire tous les supports nécessaires (projets de textes réglementaires, projets de cahiers des normes pédagogiques, schéma pédagogiques et descriptifs des cours et modules ...etc) et les faire valider. Les instances de l'école ainsi que par les autorités compétentes d'approbation des textes réglementaires.

Plus de deux ans ont séparé le projet de décret portant réorganisation de l'ESI livré par le consultant et sa promulgation en Juin 2011. Tous les autres livrables de l'étude sont dépendants de la promulgation de ce texte, ceci a nécessité le recours à des ordres d'arrêts et de reprise pour pouvoir parfaire ces circuits.

Aussi, la phase trois de l'étude qui porte exclusivement sur la recherche et la formation continue a été rejetée par les ressources humaines de l'ESI dans l'attente de l'approbation du texte fixant les structures d'enseignement et de recherche cité par la mission au début de ce rapport d'où le retard relevé par les membres de la mission.

# Ecole supérieure de technologie de Meknès

L'école supérieure de technologie de Meknès (ESTM) est un établissement d'enseignement universitaire créé par le décret n°2-90-554 du 2 rejev 1411 (18 janvier 1991) relatif aux établissements universitaires et aux cités universitaires.

La vocation de cet établissement, qui fait partie de l'Université Moulay Ismail de Meknès (UMI), est de former des techniciens supérieurs dans des branches relevant des domaines scientifiques, techniques, juridiques, économiques, commerciaux et sociaux. Cette formation obéit à un régime de cursus court (bac+2). Elle est couronnée par l'obtention d'un Diplôme Universitaire de Technologie (DUT).

Depuis son démarrage en 1993-1994, le nombre d'inscrits est passé de 156 à 1.912 étudiants durant l'année universitaire 2012-2013.

Les crédits de fonctionnement sont délégués au Directeur de l'école, en tant que sous-ordonnateur alors que le Président de l'université, gère le budget d'investissement. Les crédits délégués de fonctionnement ont connu une nette amélioration, ils sont passés de 2.222.321,05 DH en 2003 à 10.532.590,55 DH en 2012. Le personnel de l'ESTM est composé de 106 fonctionnaires répartis entre personnel administratif et personnel enseignant.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

### 1. Appréciation des réalisations des missions de l'ESTM

L'ESTM dispense une formation initiale dans les disciplines qui lui sont réservées et peut organiser des formations continues, réaliser des études, fournir des prestations de service et développer la recherche scientifique.

#### a. Formation initiale

Les études à l'ESTM sont organisées en filières de DUT qui s'inscrivent dans un cycle de quatre semestres organisés en deux années universitaires avec une réserve de deux semestres le cas échéant.

L'ESTM assure la formation initiale à travers quatre départements et 15 filières. Le nombre de filières a augmenté d'une façon significative sur la période 2008-2009/2010-2011 passant de sept filières à 15 durant l'année universitaire 2010-2011. Cette augmentation est expliquée par le lancement du Programme d'urgence qui a prévu le doublement du nombre des inscrits par les établissements universitaires. Ainsi, le nombre des nouveaux inscrits est passé de 368 en 2008-2009 à 949 durant l'année universitaire 2011-2012.

#### ➤ Dégradation de l'encadrement pédagogique et administratif

La création de nouvelles filières en une période assez courte a eu pour conséquence l'augmentation du nombre d'étudiants, sans qu'elle soit accompagnée par une évolution du nombre d'enseignants, cette situation a débouché sur une dégradation de l'encadrement pédagogique qui est passé d'un enseignant pour 19 étudiants durant l'année universitaire 2008/2009 à un enseignant pour 33 étudiants durant l'année universitaire 2012/2013. A titre d'exemple, la filière « Marketing et Gestion Touristique » a été créée avec seulement deux enseignants permanents de grade de professeur assistant et neuf vacataires, ce qui a créé des problèmes au niveau de l'encadrement des projets de fin d'études, chacun des deux enseignants avait encadré 25 étudiants durant l'année universitaire 2011/2012.

#### ➤ Recours excessif à la vacation et aux heures supplémentaires

Pour combler le déficit en personnel enseignant permanent, l'école a fait recours aux vacataires. Ces derniers représentent plus de 60% de l'effectif total des enseignants permanents au titre de l'année

universitaire 2011/2012. L'école a dû aussi recourir aux heures supplémentaires effectuées aussi bien par le personnel enseignant que par les vacataires. Cette situation explique l'augmentation importante des indemnités destinées aux heures de vacation qui sont passées de 427.453,50 DH en 2009 à 1.839.043,20 DH en 2012, et de celles destinées aux heures supplémentaires (35.040,00 DH en 2009 à 1.329.011,20 DH en 2012).

#### ➤ **Recours au personnel administratif pour l'exercice des fonctions d'enseignement**

Le déficit de l'encadrement a conduit l'école non seulement à faire appel aux vacataires, mais aussi au personnel administratif pour assurer des tâches d'enseignement. En effet, 14 administratifs assurent des tâches d'enseignement, soit 24% du corps enseignant. En conséquence, ces cadres administratifs n'assurent plus la totalité de leurs charges horaires (comme personnel administratif), mais commencent à bénéficier du régime horaire similaire à celui des enseignants.

Cette pratique a donné lieu à la dégradation de l'encadrement administratif qui est passé d'un administratif pour quatre étudiants en 1993, à un administratif pour 38 étudiants en 2011.

#### ➤ **Non-respect des objectifs quantitatifs des descriptifs des filières et des conditions d'inscription**

Les descriptifs des filières fixent le nombre d'étudiants à inscrire annuellement. Ce objectif consigné, par ces descriptifs ne sont pas toujours respecté, il s'agit des cas suivants :

- L'année universitaire 2010/2011, l'objectif fixé a été dépassé de 89 étudiants, et pour les deux exercices suivants, l'objectif en question n'a pas été atteint (2011/2012 : -17 ; 2012/2013 : -21).
- Dépassement du nombre des inscrits prévus par le descriptif de certaines filières, il s'agit de la filière génie informatique(GI) durant toutes les années.

Par ailleurs, l'inscription dans une filière à l'ESTM se fait soit au premier semestre (S1) qui est ouvert aux titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme reconnu équivalent dans les spécialités requises et sur la base des résultats obtenus au baccalauréat ou au troisième semestre (S3) sur étude de dossier pour les étudiants issus d'autres établissements d'enseignement supérieur, satisfaisant aux pré-requis prévus par le descriptif de chaque filière.

Dans les faits, l'ESTM ne respecte pas la procédure d'inscription comme en témoignent les cas suivants

- L'étudiant (TA) a été inscrit en deuxième année de génie électrique pendant l'année universitaire 2006/2007 en provenance de l'ENSAM qui l'avait exclu après son échec en deuxième année. Le PV de réunion du collège chargé de l'étude et du classement des demandes d'inscription, en date du 13/09/2006, avait exclu cet étudiant. Or, l'ESTM l'avait inscrit.
- L'étudiante (H.H) a été inscrite en deuxième année de la filière « finance banque et assurance » au titre de l'année universitaire 2011-2012 alors que son établissement de provenance n'est pas un établissement d'enseignement supérieur ;
- L'étudiante (G.M) a été inscrite sans produire l'équivalence du diplôme.

#### ➤ **Non-respect de la durée des études prévue par le cahier des normes pédagogiques nationales (CNP)**

Selon la norme relative au régime des études et évaluation (RG2) du CNPN, approuvée par l'arrêté du Ministre de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique n°2141-08 du 19 rabii 1430 (15 avril 2009), l'année universitaire est composée de deux semestres comprenant chacun 16 semaines d'enseignement et d'évaluation. Or, il a été constaté que l'ESTM adopte des semestres à 12 semaines en gardant le volume horaire des 16 semaines par jour.

La non-production de la situation de la charge horaire par l'ESTM n'a pas permis d'apprécier le respect de la programmation des matières et de leur volume horaire, comme il est prévu et consigné dans les descriptifs des filières.

#### ➤ Absence de données sur le rendement externe

Le rendement interne moyen de l'ESTM sur la période sous revue avoisine 80%. Ce rendement est satisfaisant comparativement à d'autres EST notamment à l'EST de Fès (67%) et à l'EST Salé (75%). Concernant le rendement externe, portant sur le taux des lauréats insérés dans le marché du travail et des étudiants qui poursuivent leurs études supérieures en licence professionnelle ou dans les écoles d'ingénieurs, de gestion et de commerce), l'école ne dispose pas de données concernant l'insertion de ses lauréats.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande à l'Ecole et à l'Université d'instaurer un système pour suivre et évaluer son rendement externe.**

#### **b. Formation Offshoring**

La convention, relative au programme de formation universitaire pour l'offshoring, signée le 20/12/2006 entre le Ministère des Finances, le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique et l'Université Moulay Ismail, a prévu la formation de deux promotions dans les spécialités « opérateurs de services clientèle », « techniques comptables », « administrateurs de parc PC » et « bureautique et administration d'applications entreprises ». Les réalisations du programme ont soulevé les observations suivantes :

- L'ESTM a prolongé la formation pour les deux spécialités « opérateurs de services clientèle » et « techniques comptables », pour la période 2009/2010 sans procéder à leur accréditation ;
- Les crédits transférés à l'ESTM dépassent le montant prévu par la convention. En effet, le montant prévu dans la convention était de 4.518.077,00 DH alors que le montant total alloué à l'ESTM était de 5.568.712,49 DH soit un dépassement de 1.050.635,94 DH ;
- Des crédits ont continué à être programmés au-delà de la période prévue par la convention sans qu'ils ne soient consommés et notamment en 2010 (578.730,23 DH), en 2011 (544.345,43 DH) et en 2012 (504.386,63 DH).

#### **c. Formation continue et prestations de services**

L'ESTM, en partenariat avec l'Université française du Sud Toulon Var en France, a dispensé une formation pour l'obtention du Diplôme d'université « Licence Professionnelle, Bancassurance » en double diplomation. Cette formation payante a été réalisée au titre des années universitaires 2009/2010 (33 étudiants), 2010/2011(16 étudiants), 2011/2012 (22 étudiants) et 2012/2013 (34 étudiants).

L'examen des documents produits par l'ESTM a permis de constater que l'ESTM a dispensé une formation payante, alors que ses compétences se limitent à la seule délivrance de DUT

De surcroît, l'école n'est pas habilitée à délivrer des diplômes de licence. Ainsi, elle n'a pas seulement délivré un diplôme sans y être habilitée, mais elle en a fixé des tarifs et a recouvré des recettes auprès des étudiants en l'absence d'une décision formelle approuvée par les organes compétents de l'université. Les tarifs fixés pour les frais de scolarité étaient de 37.500,00 DH au début (2009/2010) et de 25.000,00DH dans les années suivantes.

L'ESTM a procédé, par ailleurs, au versement d'un montant forfaitaire de 289.623,71 DH à l'université du Sud Toulon Var, dans le cadre de cette convention, en l'absence des soubassements réglementaires.

De plus, selon l'avenant financier de ladite convention, l'Université Moulay Ismail (UMI) s'engage à attribuer, à trois étudiants méritants, une bourse d'un montant de 3000,00 Euros. Or, ces bourses n'ont pas été attribuées.

#### **d. Développement et valorisation de la recherche scientifique**

Bien que l'ESTM dispose de laboratoires et de matériel scientifique, d'un savoir-faire et de ressources humaines, elle n'a pas mis en place une vision stratégique pour la recherche scientifique et la gestion de cette recherche soulève les observations suivantes :

- La recherche scientifique n'est pas organisée au sein de laboratoires, comme il est stipulé par le cahier des normes de la recherche scientifique, mais dans le cadre de sept équipes, ce qui ne permet pas une harmonisation des sujets de recherche et une mutualisation des moyens ;
- La production scientifique des équipes reste modeste notamment en matière de publications indexées à l'exception de l'équipe « Matériaux et Instrumentation » qui a produit 16 publications indexées ;
- Les domaines de recherche retenus par les sept équipes sont basés essentiellement sur les thèmes traités dans les thèses de doctorat dirigées par les enseignants ;
- Les équipes ne disposent pas d'un plan prévisionnel pour l'aboutissement des thèmes de recherche proposés par chaque équipe et notamment dans l'horizon des quatre années d'accréditation ;
- Les ressources budgétaires allouées aux équipes de recherche sont passées de 125.000,00DH en 2010 à 450.000,00DH en 2013, les subventions accordées aux équipes proviennent exclusivement du programme d'urgence.

#### **e. Programme d'urgence 2009-2012**

La Cour n'a pas pu évaluer l'état des réalisations des objectifs prévus dans le cadre du programme d'urgence, notamment pour le volet des investissements visant l'amélioration de la capacité d'accueil et l'entretien et maintenance des bâtiments, en raison de l'absence des données relatives à ces volets dans les rapports annuels réalisés par la présidence de l'UMI.

**Ainsi, la Cour recommande à l'ESTM et à l'Université d'établir les rapports de suivi prévus par le programme d'urgence.**

#### **f. Insuffisances de la gestion de la bibliothèque**

La bibliothèque de l'ESTM dispose d'un fonds documentaire de 12.576 ouvrages. L'examen de sa gestion a révélé que l'acquisition des ouvrages ne se base pas sur une étude des besoins des étudiants et des enseignants par la réalisation d'enquêtes auprès de ces utilisateurs et l'exploitation des fiches de prêts pour identifier leurs tendances de lecture.

De plus, la salle de lecture est très exiguë, sa superficie ne dépassant pas 40 m<sup>2</sup> pour 1.928 étudiants. Les ordinateurs servant de support à la consultation et la recherche documentaire, sont en panne.

## **2. Gouvernance**

La gouvernance de l'ESTM se caractérise par une multitude de dysfonctionnements qui affectent le fonctionnement de ses organes, le système de contrôle interne et le système d'information.

C'est ainsi qu'il a été relevé que les quatre personnalités extérieures, désignées comme membres du conseil d'établissement, n'ont assisté à aucune de ses réunions depuis 2004 et que l'université a cessé de désigner ces personnalités extérieures au conseil depuis 2012. Il est néanmoins important de rappeler que ces membres traitent de toutes les questions relatives aux missions et à la bonne marche de l'établissement et formulent des propositions au conseil de l'université.

Sur un autre registre, l'ESTM ne dispose pas d'un descriptif des postes et des tâches ni d'un manuel des procédures décrivant avec précision les différentes tâches et leurs modalités d'exécution. Cette situation a donné lieu à la réception par la présidence de l'université des fournitures et matériels sans disposer des CPS des marchés ni des bons de commande relatifs aux opérations passées par l'école et à des réceptions partielles de certains fournitures et matériels.

Par ailleurs, l'école n'a pas élaboré un plan informatique et ne dispose pas d'un système d'information et de gestion intégré avec une couverture fonctionnelle suffisante. Ainsi, des applications ont été acquises séparément pour la gestion budgétaire, la gestion des inscriptions en ligne et la gestion des cartes et des certificats d'étudiants. Cette dernière a été acquise alors que l'UMI dispose de l'application pour la gestion des affaires pédagogiques (APOGEE) qui prend en charge le cursus de l'étudiant depuis son inscription jusqu'à la délivrance du diplôme.

### **3. Moyens financiers de l'ESTM**

#### **a. Gestion des recettes**

L'ESTM percevait des étudiants des frais inhérents aux supports des cours et à leur assurance au début de chaque année universitaire. Les tarifs ont été fixés à 151 DH/étudiant depuis 2003, puis à 150DH en 2007 et à 200 DH en 2008. Ces recettes, qui ont totalisé un montant de 1.977.433,00 DH, ont été perçues par des agents non-habilités et sans autorisation des autorités compétentes. En effet, pour les supports des cours, l'intendant procédait à la répartition des bons aux agents de la bibliothèque et de la photocopie et les montants collectés suite à la vente de ces bons sont versés au secrétaire général de l'école. Cette opération a soulevé les observations suivantes :

- L'ESTM n'a pas fourni la situation détaillée relative aux recettes collectées ;
- une partie de ces recettes d'un montant de 814.827,00 DH a été versée au compte de l'association sportive universitaire de l'ESTM ;
- La totalité des recettes collectées n'a pas été versée dans le compte de l'ESTM, comme il ressort du PV du 26 mars 2013 établi par une commission au sein de l'ESTM, qui signale qu'un montant de 14.863,50 DH relatif aux années universitaires 2008/2009, 2009/2010 et 2010/2011, est resté entre les mains de cette commission pendant 5 ans.

Par ailleurs, les droits d'inscription et de la location des buvettes n'ont pas été versés dans le compte de l'ESTM pendant la période 2003 à 2005. La buvette de l'ESTM était exploitée par une personne pour un montant de 500 DH/mois sur la base d'un engagement sur l'honneur et sans recours à la concurrence. L'exploitant a déclaré qu'il versait le montant du loyer en espèce à l'intendant de l'école depuis l'année 2003. Cependant, ce dernier n'a pas versé au compte de l'ESTM les loyers correspondant aux années 2003, 2004 et 2005.

#### **b. Gestion de la commande publique**

Les crédits alloués à l'ESTM par l'université ont connu une augmentation de 43,88% entre 2006 et 2007 en raison du lancement du programme offshoring et de 37% entre 2008 et 2009 suite au lancement du programme d'urgence.

A partir de 2007, le taux d'engagement a enregistré une baisse, passant ainsi de 72,25% en 2007 à 56,66% en 2009. Ce taux est de 76,25 % en 2012. Pour le taux des paiements effectués, il n'a pas cessé de diminuer passant de 75,04 % en 2004 à 50,71% en 2012. Cette baisse est expliquée par les capacités limitées de l'ESTM à gérer les crédits alloués à l'ESTM suite à l'entrée en vigueur des deux programmes précités et par les retards enregistrés dans le visa des budgets par le ministère de tutelle et le ministère des finances (le budget de l'année 2012 n'a été visé que le 20/07/2012).

Par ailleurs, l'examen des dépenses réalisées par voie de marchés et de bons de commande a soulevé les observations suivantes.

- **Marchés publics**

L'ESTM gère et exécute les marchés publics qui se rapportent au budget de fonctionnement alors que ceux afférents au budget d'investissement sont gérés et exécutés par la Présidence. A ce niveau, l'ESTM intervient dans le suivi de l'exécution des marchés (signature des PV de chantier) et dans les réceptions provisoires et définitives. La gestion et le suivi de ces marchés sont entachés de plusieurs irrégularités.

### ➤ Défaillances concernant le suivi de l'exécution des prestations

Concernant le marché n°26/I-2010, relatif à l'achat de matériel scientifique pour un montant de 1.601.884,00 DH, la comparaison effectuée entre les différents bons de livraison et le décompte provisoire n°4 et dernier, permet de constater que l'article n°9 (expérience 1.4.03-00 "viscosité de liquide") et l'article 15 (banc didactique pour étude de régulation) figure sur le décompte mais n'est pas retracé au niveau des bons de livraison.

Pour le marché n°25/I-2010, relatif à l'achat de matériel informatique pour un montant de 536.280,00 DH, il a été payé 529.080,00 DH avant de s'assurer que la société ait procédé à l'installation de ce matériel comme stipulé par l'article 21 du marché. De même, il a été constaté que certains articles livrés ne sont pas conformes aux spécifications techniques, il s'agit notamment des switches fédérateurs Ethernet gigabit et de 20 mètres de câbles à faible perte de marque "CISCO" compatible.

Par ailleurs, l'examen du dossier du marché n°27/I-2008 relatif aux travaux d'achèvement d'un bloc de bureaux à l'ESTM, a permis de constater que les quantités de certains articles portées sur le décompte n°2 (métré et situation des travaux n°2) dépassent celles portées sur le décompte n°3 et dernier. Le montant du dépassement est de 50709,85 DH.

### ➤ Réception provisoire de travaux avant leur achèvement

L'examen des dossiers des marchés a relevé la prononciation de leur réception provisoire avant l'achèvement des travaux comme en témoignent quelques procès-verbaux des chantiers. Le tableau suivant récapitule les cas constatés :

Numéro de marchés	Objet	Montants (en DH)	Date de réception provisoire	Dates de PV de chantier
30/01/2009	Construction de salles de cours et de travaux dirigés à l'ESTM.	5.153.976,00	23/02/2011	10/04/2011
18/I-2010	Construction de salles de TD et d'un bloc administratif.	5.257.023,60	20/07/2011	31/01/2012
26/I-2011	Travaux d'aménagement des locaux à L'ESTM.	1.011.704,40	27/08/2012	07/11/2012
18/I-2007	Travaux de construction d'un bloc de bureaux à l'EST.	1.183.533,70	06/10/2008	28/02/2009

### ➤ Retard dans l'exécution des prestations

Pour le marché n°27/I-2008, relatif aux travaux d'achèvement d'un bloc de bureaux à l'ESTM d'un montant de 1.335.488,40, il a été constaté un dépassement du délai d'exécution du marché (six mois initialement) de six mois supplémentaires.

### ➤ Non-exécution d'articles prévus par les marchés

L'examen des marchés a permis de constater que certains articles ne sont exécutés qu'à hauteur de 60%, le tableau suivant reprend le taux d'exécution des articles de certains marchés :

Numéro et objet du marché	Nombre d'articles prévus	Nombre d'articles non réalisés	% des articles non réalisés
30/I-2009 : Construction de salles de cours et de travaux dirigés.	74	14	19
18/I-2010 : Construction de salles de TD et d'un bloc administratif.	96	16	16
26/I-2011 : Travaux d'aménagement des locaux de L'ESTM.	38	12	30
19/I-2010 : Aménagement des locaux de l'ESTM	20	8	40

➤ **Production d'ordres d'arrêt et de reprise de travaux non sincères**

Concernant le marché n°26/I-2011, relatif aux travaux d'aménagement des locaux de l'ESTM, il a été constaté que des ordres d'arrêt et de reprise ont été établis pour éviter aux attributaires des marchés l'application des pénalités de retard. En effet, un ordre d'arrêt en date du 9/4/2012 et un ordre de reprise en date du 8/6/2012 ont été établis alors que, durant cette période, l'entrepreneur a continué à exécuter les travaux comme le montrent les procès-verbaux de chantier établis en date du 2/5/2012 et du 1/6/2012.

• **Bons de commande**

L'ESTM tend à contracter les bons de commande avec les mêmes fournisseurs et pour les mêmes prestations. Ainsi, quatre sociétés se sont adjudgées en 2010 et 2012 respectivement 44% et 42% de la valeur des bons de commande engagés par l'ESTM.

Par ailleurs, l'ESTM a procédé au paiement de la totalité du montant du BC n°104 établi en date du 17/09/2012, relatif à l'achat en renouvellement de mobilier et matériel de bureau, pour un montant de 96.000,00 DH. Toutefois, les pièces justifiant la livraison des prestations présentées à la Cour des comptes font état de livraison de seulement 94 tables sur les 100 tables commandées.

## II. Réponses du Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la formation des cadres, et du Président de l'Université Moulay Ismail

### (Texte Réduit)

#### 1. Appréciation des réalisations des missions de l'ESTM

##### a. Formation initiale

- Le nombre total d'étudiants a connu une hausse remarquable de 2003 à 2013 d'environ cinq fois, tandis que la proportion de l'évolution du nombre des enseignants n'a pas dépassé 1,6%. Chose qui influence négativement le niveau d'encadrement et cela explique le recours à des enseignants vacataires, aux heures supplémentaires, ainsi qu'à certains cadres administratifs pour assurer le déroulement normal des formations.
- (...)En ce qui concerne le respect du CNP de la filière en matière d'effectif, (...) la fixation du nombre total à inscrire est établie par circulaire ministérielle annuelle et non seulement par le descriptif de la filière.
- (...)Cinq étudiants ont été exclus en 2ème année de l'ENSAM puis sur recommandation du directeur de l'ENSAM au chef d'établissement de l'ESTM ils ont déposé leurs dossiers pour s'inscrire en semestre S3 à l'ESTM (2006/2007).

Le PV du département a donné l'avis favorable pour l'inscription de trois premiers candidats. Le troisième candidat a renoncé à l'inscription, le quatrième candidat ne s'est pas présenté et on a procédé à l'inscription de « T.A. » puisque la capacité d'accueil prévue en GE le permettant.

- « G. M » (...) a été inscrite à l'EST Meknès en 2010/2011 :
  - Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, Division de la Coopération a autorisé le transfert à l'EST (transfert n° 003/0009/2011 en date du 28/09/2010
  - La circulaire ministérielle concernant les modalités et les conditions d'inscription des étudiants étrangers N° 12/03702/1323 en date du 31/12/2010 l'autorise à cet effet
- L'étudiante « EL H .H » a été inscrite en 2ème année filière FBA pour l'année universitaire 2011/2012 après étude du dossier et l'avis favorable du département et du responsable de la filière sous condition de validation des modules M5 et M6 du semestre 2.

La personne concernée a validé le M5 : Langues et préparation à la vie active et le M6 : Comptabilité et droit de l'Entreprise du semestre 2.

- Le nombre spécifié en 12 semaines au lieu de 16 son volume horaire et de deux heures au lieu d'une heure et demie en vigueur dans d'autres institutions universitaires.

##### b. Formation offshoring

(...) Du point de vue académique et réglementaire, les filières déployées dans le cadre du programme de l'Offshoring, sont des filières de formation initiales régies par la réglementation en vigueur, en termes de procédure d'accréditation, de durée de l'accréditation et de renouvellement de l'accréditation. Elles ont été accréditées par le MESFCRS.

L'ouverture de ces filières s'effectue en coordination avec le département de tutelle comme en attestent les circulaires du MESFCRS relatives à l'accès aux EST.

Les dotations Offshoring programmées en 2007, 2008 et 2009 s'établissent comme indiqué sur le tableau ci-dessous, pour un montant global de 4 816 751,00 DH. Le montant initial prévu par la convention étant 4 518 491,00 DH, le dépassement s'établit à 6,6%.

Dotation Offshoring	2007	2008	2009	Total
Budget de Fonctionnement	1 016 227,00	2 375 600,00	1 016 227,00	4 408 054,00
Budget d'Investissement	22 800,00	272 500,00	113 397,00	408 697,00
<b>Total Offshoring BF+BI</b>	<b>1 039 027,00</b>	<b>2 648 100,00</b>	<b>1 129 624,00</b>	<b>4 816 751,00</b>

Programmation des crédits Offshoring en 2010-2011-2012 : L'ESTM avait programmé une dotation pour l'acquisition de logiciels d'applications d'entreprises et l'acquisition de matériel d'enseignement. Hormis l'acquisition de matériel d'enseignement, l'acquisition de logiciels d'applications d'entreprises n'a pu être réalisée faute d'engagement de la part des enseignants. La filière « Administrateur de parc informatique et bureautique » a été immédiatement fermée au terme de la convention de l'Offshoring.

### c. Formation continue et prestation de service

La licence Professionnelle en diplôme d'université (bac+3) en double diplomation avec l'Institut Universitaire de Technologie (IUT) de l'université de Toulon-Var a été validée et accréditée par les organes compétents ; le Conseil d'Etablissement et le Conseil de l'Université pour une période allant de 2009 à 2014. Mais, la durée de vie de cette convention n'a été que d'une année suite aux difficultés survenues lors de la réalisation de certaines clauses de la convention.

- Le prix de la formation était de 37.500 DH en commun accord entre les présidents des deux universités.
- La répartition des recettes a été faite selon les clauses de la partie financière de la convention.

La suite de la formation en LP s'est basée sur cette convention étant donné que la filière est validée et accréditée par les instances compétentes ; le Conseil d'Etablissement et le Conseil de l'Université.

Quant au prix de la formation, il a été déterminé après avoir eu une idée sur les prix des formations continues des autres établissements et en réduisant d'un tiers les prix fixés par la convention avec Toulon-Var. Le prix de la formation a été fixé à 25.000 DH.

### d. Développement et valorisation de la recherche scientifique

(...) En tant que composante de l'UMI, et vu les spécificités de l'EST : 1) effectif enseignant faible, agissant sur tout l'éventail des champs disciplinaires (sciences exactes, sciences de l'ingénieur, sciences humaines, sciences économique et de gestion, sciences sociales) à la différence des autres composante de l'UMI (effectifs plus nombreux et champs disciplinaires restreints) ; 2) impossibilité faite aux EST de dispenser des formations de niveau doctorat (formation par la recherche) : il est de fait inconcevable pour l'EST dans sa situation actuelle de prétendre développer des équipements et des infrastructures, et donc de créer des laboratoires avec une masse critique raisonnable, en autarcie. Toutefois, ceci ne signifie point que l'établissement se désengage de sa fonction d'acteur de la recherche scientifique. La stratégie de l'EST, en concordance avec la politique de l'UMI et la vision du Ministère de tutelle, consiste en l'encouragement de l'intégration de ses équipes de recherche au sein des structures de l'UMI.

(...)

## 2. Gouvernance

Les membres désignés du conseil d'établissement ont toujours été dûment convoqués par courrier. Malheureusement ils n'ont que très rarement assisté aux réunions du conseil d'établissement.

L'absence du descriptif des postes et des tâches ainsi que du manuel des procédures sont à relier à l'absence d'un organigramme dûment validé par le Conseil d'université et par le Ministère de tutelle.

(...) Concernant le système d'information, à partir de 2011 l'Université a abandonné le logiciel APOGEE, ce qui a obligé l'établissement à se replier sur des applications locales.

(...) L'acquisition des applications de gestion financière, de la bibliothèque et de la gestion du magasin, ont été concertées avec les différentes composantes de l'UMI.

Étant donné la taille des budgets alloués à l'acquisition de ces applications, ces dernières ne peuvent avoir la prétention à l'exhaustivité. Intégrer ces différentes applications dans un système global, relève de la stratégie de l'université, et requiert des ressources financières et humaines beaucoup plus importantes que celles engagées à ce jour.

### 3. Moyens financiers de l'ESTM

#### a. Gestion des recettes

La perception de frais inhérents aux supports des cours et à l'assurance des étudiants est un usage courant auprès de l'ensemble des EST. Ainsi, l'EST ne s'est jamais posé la question du soubassement juridique de cette action. Avec le développement des effectifs étudiants et le développement des activités para universitaires, l'EST versait une partie des frais perçus sur le compte de l'Association Sportive de l'établissement.

Toutefois, l'établissement a veillé à ce que les sommes collectées soient gérées de façon transparente, comme en attestent les documents remis aux membres de l'IGM lors de sa mission en septembre 2012. Ainsi, les sommes collectées étaient versées sur le compte de l'établissement, et une partie sur le compte de l'association sportive. Ainsi le paiement des frais d'assurance a été programmé sur le budget de l'établissement (à partir de l'exercice budgétaire 2007). Sur ce sujet, l'établissement avait réalisé une grande avancée dans la gestion de ces fonds.

Par ailleurs, comme cela a toujours été d'usage, le recouvrement des frais inhérents aux supports des cours et à l'assurance des étudiants s'effectuait lors des périodes d'accueil et d'inscription des nouveaux étudiants. Comme l'affluence des candidats était très grande lors de cette période d'inscription qui s'étalait sur 3 ou 4 jours au maximum ; quelques fonctionnaires étaient affectés à cette tâche.

(...)Concernant les droits d'inscription pendant la période 2003 à 2005, ils ont été exploités comme suit :

Année	Nbre étudiants	Frais d'assurance	Montant Total	Versement Cabinet Assurance	Versement Compte ESTM
2003	388	151,00	58 588,00	58 365,62	222,38
2004	518	151,00	78 218,00	77 914,42	303,58
Année	Nbre étudiants	Frais d'assurance	Montant Total	Versement Association Sportive de l'ESTM	Versement Compte ESTM
2005	579	151,00	87 429,00	86 221,00	1 208,00

La buvette des étudiants a commencé à fonctionner dès la rentrée universitaire 2003-2004. Les recettes générées par la buvette sur la période 2003-2004, 2004-2005, ont été versées sur le compte de l'association sportives de l'établissement, en même temps que le disponibles après paiement des frais d'assurance. Le détail de ces opérations est donné dans le tableau ci-dessous.

#### ETAT DES RECETTES : BUVETTE ET DISPONIBLE APRES PAIEMENT DE L'ASSURANCE

Année	Recettes de la buvette	disponible après paiement de l'assurance	Versement au compte de l'association
2002/2003	—	*19 333,63	19 333,63
2003/2004	3 500,00	*222,38	3 722,38
2004/2005	3 500,00		3 500,00
<b>TOTAL</b>			<b>26 556,01</b>

\*Reliquat existant à la passation de consignes en novembre 2003

## **b. Gestion de la commande publique**

Concernant le bon de commande n°104 du 17/09/2012 relatif à l'achat du matériel du bureau, où le BL a mentionné l'observation de 94 tables livrées sur 100, en effet sur les lieux il avait les 06 tables non mentionnées. Il ressort donc que les 100 tables sont livrées et inventoriées.

L'ESTM a pris note de toutes les observations des magistrats de la Cour des comptes et veillera à leur application à l'avenir

- **Gestion des marchés publics**

(...)

- **Appositions de dates erronées**

Contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport de la cour des comptes, concernant l'apposition des dates erronées lors de la signature des PVRP et des PVRD et la production d'ordres d'arrêt et de reprise de travaux de complaisance pour éviter l'application de pénalité de retard, il ne s'agit pas d'une action pour outrepasser la réglementation, mais d'une exigence liée à la réalisation des marchés et ceci pour éviter le blocage des travaux des chantiers en cours d'exécution. Afin de surmonter les difficultés liées à l'augmentation des effectifs étudiants.

- **Non réalisation des articles prévus par le CPS**

Il ne s'agit aucunement d'une tentative intentionnelle de charger d'articles non réalisables pour surestimer la valeur du marché mais d'une mesure dictée par des besoins ponctuels de rationalisation des dépenses.

Au demeurant, les modifications opérées ne portent aucun préjudice à la consistance du marché, ni à sa nature ni à son objet, mais au contraire elles ont été effectuées dans le sens la bonne maîtrise d'ouvrage.

- **Production d'ordres d'arrêt et de reprise de travaux non sincères**

Il ne s'agit nulle part d'une action de complaisance pour éviter aux attributaires des marchés le paiement des pénalités de retard et en tout état de cause, aucune intention de favoritisme n'a eu lieu mais d'une mesure dictée par des besoins ponctuels et des exigences de continuité du service public.

- **Production de décomptes non sincères**

Il ne s'agit pas d'un manque d'observation aux règles de vérification du service fait, comme il peut être entendu de la remarque, ni d'octroyer indument des avantages sous forme d'avance à l'entrepreneur. Lors de la présentation du décompte n°2 ainsi que le métré et situation des travaux on ne peut pas savoir ce qui va être présenté au décompte n°3 et dernier qui généralement sert à régulariser et corriger les métrés qui ont précédés. Ceci serait particulièrement vrai si l'on savait que toutes les vérifications qui s'imposent pour une bonne utilisation d'ouvrage se font sur la base du contrôle et de la validation aussi bien de l'architecte que du bureau d'étude chargé du contrôle.

- **Marchés relatifs à l'achat de matériel scientifique et informatique**

(...) Pour ce qui est du marché n°26/I-2010 conclu avec la société M.T, il faut préciser que le paiement des fournisseurs se fait sur la base des attestations de réception du matériel « ARM » dûment signées par le responsable de l'école et non sur la base des bons de livraison qui sont des documents internes d'historique qui ne sont pas fiables « manque de BL ». Le fournisseur n'a pas été indument payé du fait que l'ARM englobe la totalité des articles.

Il en est de même pour ce qui est du marché n°25/I-2010 passé avec la société F I, nous précisons que le maître d'ouvrage a convoqué ladite société pour l'installation de la totalité du matériel. Par ailleurs les écritures comptables confirment que le fournisseur bénéficiaire n'avait pas été payé en totalité. Le retard enregistré au niveau de la livraison et l'installation du matériel va être sanctionnée par l'application des pénalités de retards à raison du 10% de la totalité du marché.

# Bibliothèque Nationale du Royaume du Maroc

La Bibliothèque Nationale du Royaume du Maroc (BNRM) a été érigée en tant qu'établissement public en 2003 par la loi n°67-99 du 11 novembre 2003 relative à la Bibliothèque Nationale du Royaume du Maroc.

En vertu de la loi n°68-99 du 11 novembre 2003 relative au dépôt légal (DL), la BNRM et les services administratifs autorisés par elle sont habilités à recevoir et à gérer le dépôt légal pour le compte de l'Etat. A cet égard, la loi n°68-99 a abrogé le dahir du 6 jourmada II 1351 (7 octobre 1932) portant réglementation du dépôt légal.

En plus du dépôt légal, la BNRM est investie, en vertu de loi n°67-99 du 11 novembre 2003, des missions suivantes :

- Collecter, traiter, conserver et diffuser le patrimoine documentaire national ainsi que les collections documentaires étrangères représentatives des connaissances de l'humanité.
- Promouvoir et faciliter l'accès à ses collections documentaires et à l'information bibliographique.
- Assurer un rôle de coordination et de coopération au sein du réseau national des bibliothèques.
- Participer à l'activité scientifique nationale et internationale et élaborer des programmes de recherche en relation avec ses missions et avec le patrimoine documentaire dont elle a la charge.

Selon les statistiques présentées par la bibliothèque, le nombre de documents tous supports confondus est de près de 600.000 documents, dont les principaux sont les :

- Monographies : 300.000 (140.000 en accès direct et 160.000 en accès indirect) ;
- Manuscrits : 13.486 volumes qui regroupent près de 34.000 titres ;
- Périodiques (revues et journaux) : 21.080 titres ;
- Documents cartographiques : 4.269 ;
- Documents iconographiques (cartes postales, photographies, clichés sur verre, photogravures, affiches, estampes, dessins, peintures) : 17.761 ;
- Médailles et objets : 95 ;
- Collections audiovisuelles : 4.981 ;
- Documents numérisés : près de 2.000.000 de pages.

Le budget de la bibliothèque s'élevait en 2013 à 55.750.928,83DH, dont 41.025.200,92DH alloués au fonctionnement et 14.725.727,91DH à l'investissement. Ce budget a connu une évolution significative entre 2005 et 2013. Il est ainsi passé de 3.925.019,00DH à 55.750.928,83DH en raison des recrutements (le personnel de la bibliothèque est passé de 66 en 2005 à 191 agents en 2014), de la construction du nouveau siège au centre-ville de Rabat qui fut inauguré le 15 octobre 2008, de la Bibliothèque et de l'acquisition d'ouvrages (sur la même période, la BNRM a acquis des ouvrages pour 19.213.398,12DH).

Les ressources humaines de la bibliothèque s'élevaient en 2013 à 191 agents, dont 106 cadres, et le reste est composé de techniciens, rédacteurs et adjoints techniques.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

### A. Appréciation des réalisations des missions de la BNRM

L'examen des bilans activités de la BNRM a révélé qu'elle ne remplit pas pleinement son rôle de coordination et de coopération en tant que chef de file au sein du réseau national des bibliothèques. A ce titre, il a été constaté que la BNRM n'a, à ce jour, entrepris aucune initiative pour assurer le contrôle de la normalisation bibliographique, mettre en œuvre, à l'échelle nationale, des programmes de traitement, de sauvegarde et de diffusion du patrimoine manuscrit à travers des projets d'informatisation et de numérisation des bibliothèques et organiser des programmes de formation visant à mettre à niveau le personnel de ces bibliothèques. En outre, la BNRM ne participe pas à l'activité scientifique nationale et internationale et n'a pas élaboré des programmes de recherche en relation avec ses missions et avec le patrimoine documentaire dont elle a la charge.

Concernant les autres activités réalisées par la BNRM, les observations suivantes ont été relevées.

#### 1. Développement des collections

Le développement des collections est le premier maillon de la chaîne documentaire, il concerne l'enrichissement du fonds documentaire à travers l'acquisition à titre onéreux et à travers le dépôt légal, l'échange et les dons. L'examen de cette activité a permis de soulever les observations suivantes :

##### ➤ Faible volume des collections

Le volume des collections de la BNRM est assez modeste par rapport aux bibliothèques nationales d'autres pays, comme le montre le tableau suivant :

Etat des collections de quelques bibliothèques nationales

	Monographies	Titre ou volume	Manuscrits
BNRM	300.000	20.000	13.486
BN de Turquie	1.026.689(en 2002)	38.737(en 2002)	-
BN d'Algérie	1.018.119	200.000(vol)	3.468
BN de Tunisie	1.000.000	13.000	40.000
BnF de France	14.000.000	360.000	250.000

Source : sites internet des bibliothèques nationales

##### ➤ Insuffisances liées à l'élaboration de la charte documentaire

La charte documentaire vise à poser les jalons de la politique documentaire de la BNRM. Ainsi, elle doit définir des objectifs chiffrés au développement des collections tous supports confondus selon les critères de couverture linguistique, intention de profondeur, couverture géographique, taux de renouvellement.

Cette charte se limite aux aspects relatifs à l'acquisition des monographies et périodiques et ne s'étend pas aux autres supports manuscrits, aux documents cartographiques, sonores, audiovisuels, électroniques (sous format physique ou encore flux) etc.

Néanmoins, il a été constaté que l'élaboration de cette charte n'ont pas été le résultat d'un travail collectif associant en interne tous les responsables des collections et les différents intervenants dans la chaîne documentaire, et au niveau externe le Ministère de tutelle et les professionnels. Aussi ladite charte n'a pas été approuvée par un organe délibérant de la BNRM. En effet, son approbation par le CA aurait renforcé son application et sa mise en œuvre.

La charte n'a pas fait l'objet d'évaluation depuis son élaboration en 2005, bien qu'elle devait l'être régulièrement, sachant que les bonnes pratiques de gestion recommandent l'actualisation de la charte documentaire tous les cinq ans.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande d'actualiser la charte documentaire en prenant en considération le volume exact des collections existantes et en procédant à son évaluation.**

➤ **Non application des dispositions coercitives relatives au dépôt légal**

Il a été relevé que la BNRM ne fait pas application des dispositions prévues par l'article 9 de la loi n°68-99 relative au dépôt légal, à l'encontre des personnes qui ne déposent pas les exemplaires. Ainsi, cet article stipule que « Les personnes visées à l'article 6 de ladite loi qui se sont soustraites à l'obligation du dépôt légal sont punies d'une peine d'amende de dix mille (10.000,00) à cent mille (100.000,00) dirhams, selon la nature et la valeur des documents objet du dépôt. En cas de récidive, le montant de l'amende citée à l'alinéa ci-dessus, est porté au double ».

➤ **Faible volume des fichiers d'autorité élaborés**

Le nombre de fichiers d'autorité créés par la BNRM demeure limité (50 fichiers) alors qu'il a été prévu lors de l'installation du système d'information "VIRTUA" que l'attributaire du marché procédera à l'importation de 2500 fichiers d'autorités relatifs au Maroc de la base de la Bibliothèque Nationale de France (BnF). En plus, le système "VIRTUA" comporte une fonctionnalité relative à l'élaboration des fichiers d'autorité, mais elle n'a toujours pas été activée.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande ce qui suit :**

- **Veiller à prendre les mesures nécessaires au respect du texte du dépôt légal et de le généraliser ;**
- **Activer l'élaboration des fichiers d'autorité.**

➤ **Difficulté d'acquérir les supports autres que les monographies et les périodiques**

L'acquisition des supports autres que les monographies et les périodiques est confrontée à plusieurs obstacles dans l'application des procédures normales adoptées pour les monographies et les périodiques. Ainsi, pour l'achat de manuscrits, d'estampes, de cartes, de plans, de partitions musicales, de cartes postales, d'affiches de monnaies et de médailles, les textes législatifs et réglementaires relatifs à la bibliothèque n'ont pas prévu une procédure spécifique dans ce sens et le budget de la bibliothèque n'a pas prévu une rubrique dédiée à cette fin.

De surcroît, la BNRM n'a pas souscrit d'abonnements aux ressources électroniques (bases de données en ligne, journaux, périodiques et revues spécialisées), du fait que la loi ne l'y autorise pas, notamment, l'article 10 de la loi n°69.00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, qui stipule que le trésorier payeur doit s'assurer du service fait avant le paiement des dépenses.

## **2. Traitement bibliographique des collections**

Le traitement bibliographique au sein de la BNRM se fait en deux étapes, à savoir le traitement manuel et le traitement intellectuel. Le traitement manuel se fait par l'estampillage, l'attribution de l'étiquette ou la cote, la ventilation, l'activation et l'encodage de la puce "Radio Frequency Identification" (RFID), l'attribution des codes barres qui fera objet des numéros d'inventaires. Alors que le traitement intellectuel consiste essentiellement à fournir une description des supports qui permettra aux usagers d'avoir accès aux documents les plus susceptibles de répondre à leurs besoins.

➤ **Faible taux de catalogage des collections**

Il a été constaté que le taux de catalogage des différentes collections de la bibliothèque reste faible, il ne dépasse pas 21% du total des collections (128.011 notices sur 600.000 total collections).

➤ **Non validation des notices créées par les catalogueurs**

Les catalogueurs créent les notices bibliographiques et les insèrent directement dans la base de données "VIRTUA", sans contrôle ni validation par un supérieur hiérarchique (chef de service, chef de division ou chef de pôle), ce qui s'est traduit par des erreurs constatées dans de nombreuses notices incomplètes. En plus, le contrôle a révélé l'existence de notices en double ou en triple. Cette situation est expliquée par la création de notices par des catalogueurs sans suppression des notices

importées de la (Bibliothèque Nationale Française) ou de la base "ACCESS" de la bibliothèque Générale et des Archives lors de l'installation de Système "VIRTUA", ou de celles créées par le service du dépôt légal ou le service des acquisitions. Cette situation encombre le système par des notices non valables et réduit sa fiabilité.

### **3. Conservation, préservation et sécurisation des collections**

La conservation et la préservation des collections passent par la réalisation d'inventaire à la fois général et annuel, le catalogage, la numérisation et le microfilmage et la restauration des supports en cas de besoin.

#### **➤ Prédominance des restaurations au profit des tiers et à titre gratuit**

Le nombre de manuscrits restaurés aux profits des tiers sur la période 2003-2012 est de 326 contre 41 manuscrit appartenant à la BNRM, avec une moyenne annuelle de restauration d'un manuscrit en interne contre cinq en externe.

Par ailleurs, il a été constaté que la majorité des restaurations externes sont gratuites malgré l'utilisation de produits et du matériel de la BNRM. En effet, les recettes de la restauration entre 2003 et 2012, en application de la décision du conseil d'administration n°01/2011 du 15 avril 2011, fixant les tarifs de restauration à 1.000 DH/jour/homme, s'élèvent à 18.000,00DH soit 18 jour de travail/homme seulement.

#### **➤ Non prise des mesures nécessaires pour la récupération des manuscrits perdus**

La BNRM a communiqué à la Cour des comptes une liste de 251 manuscrits perdus qui a été établie en 1995. A ce titre, il est noté que la bibliothèque n'a pas pris les mesures nécessaires pour la récupération des manuscrits perdus et ne dispose pas d'une liste actualisée des manuscrits disparus à l'issue de l'inventaire établi annuellement par la BNRM.

#### **➤ Faible sécurisation des collections**

Il a été constaté que le taux d'équipement des collections en puces dites Radio Frequency Identification (RFID) reste limité, puisqu'il s'élève à 48% des collections cataloguées (77.363 notices avec "RFID" sur 158.636 notices total dans le système "VIRTUA". Rapporté à la totalité des collections de la bibliothèque (soit 600.000,00 documents tous supports confondus), ce taux ne sera alors que de 12,9%.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande de prendre les mesures nécessaires pour récupérer les manuscrits perdus et sécuriser les collections existantes.**

#### **➤ Non maîtrise du nombre d'ouvrages affectés aux salles de lecture**

Le « service aux lecteurs » gère un fonds documentaire de l'ordre de 84.946 exemplaires dédiés à l'espace «grand public» et 7.171 exemplaires destinés à la salle «chercheurs». Il importe de préciser que ces deux chiffres correspondent aux nombres d'exemplaires figurant sur l'application "VIRTUA" et non à ceux effectivement rangés dans les rayons des salles de lecture pour les raisons suivantes :

- Le service aux lecteurs ne procède pas à l'inventaire physique des exemplaires et n'a établi aucun inventaire de récolement depuis la création de la BNRM en 2003 ;
- Des ouvrages ne sont pas encore catalogués au niveau de l'application "VIRTUA";
- Des notices d'exemplaires sur l'application "VIRTUA" ne correspondent pas à des exemplaires effectivement disponibles dans les rayons.

Ainsi, la BNRM n'est pas en mesure de déterminer avec exactitude le nombre d'ouvrages dans les salles ni de constater les éventuels pertes (vols, non restitution..).

### ➤ **Défaillances détectées dans le catalogue en ligne**

Pour faciliter la recherche dans les fonds documentaires de la BNRM, une solution informatique appelée « Online Public Access Catalogue » (OPAC), qui est une base de données de notices bibliographiques décrivant les collections dont dispose la bibliothèque, est mise à la disposition des utilisateurs à travers son portail électronique. La consultation de ce catalogue appelle les observations suivantes :

- Les résultats des recherches générés par le catalogue en ligne laissent apparaître les titres de documents qui ne sont pas encore disponibles à la salle de lecture. Ainsi, le catalogue affiche des ouvrages acquis dans le cadre d'un marché qui ne sont pas encore réceptionnés, les ouvrages provenant du dépôt légal dont les exemplaires ne sont pas encore déposés à la BNRM et les ouvrages qui sont en cours de catalogage ;
- Les notices de plusieurs ouvrages apparaissent avec des cotes différentes alors qu'il s'agit d'un même titre ;
- Les notices bibliographiques accessibles à travers l'OPAC proviennent de l'application "VIRTUA". Or, les collections de la bibliothèque ne sont pas toutes cataloguées dans le système "VIRTUA". Ainsi, l'utilisateur procédant à la recherche uniquement par l'OPAC n'accède pas à la totalité des collections de la bibliothèque.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande de créer une cellule de coordination entre la division de Monographie, collections spécialisées et services aux lecteurs » et la division de « traitement bibliographique » qui sera chargée du suivi de l'OPAC afin de procéder à la correction des notices comportant des erreurs.**

#### **4. Promotion des activités et des collections de la BNRM**

En plus des missions développées ci-dessus, la BNRM veille à la promotion de ses activités et ses collections à travers l'organisation d'activités culturelles.

La bibliothèque organise des activités culturelles sans disposer d'une politique claire et formalisée qui en définissent les objectifs et les retombées attendues pour son image et son rayonnement.

En outre, la bibliothèque ne dispose pas d'un règlement régissant l'organisation de ces activités définissant notamment les valeurs de la bibliothèque, les droits et obligations des partenaires ainsi que les relations entre le personnel de la bibliothèque et les usagers.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande ce qui suit :**

- **Elaborer une politique claire et formalisée définissant les objectifs et les retombées attendues des activités culturelles ;**
- **Elaborer un règlement qui définit les conditions à remplir par les intervenants externes pour l'utilisation des locaux et veiller à l'application de la charte tarifaire.**

## **B. Gouvernance, système de gestion et système d'information de la BNRM**

La gestion de la bibliothèque est assurée à travers des organes de gouvernance, des procédures de contrôle, une structure organisationnelle et un système d'information et de gestion.

### **1. Gouvernance**

#### ➤ **Retard dans l'élaboration d'une stratégie déclinée en programmes annuels**

Jusqu'à 2012, l'action de la BNRM n'était pas le reflet d'une stratégie déclinée en programmes annuels et approuvés par son conseil d'administration (CA). Ladite stratégie devait déterminer les objectifs à atteindre à moyen et long terme tout en précisant les moyens nécessaires pour sa mise en œuvre. Ainsi, ce n'est qu'en janvier 2013 que le directeur de la BNRM a présenté au CA un document intitulé « stratégie de travail sur la période 2013-2015 » dont les axes n'ont pas été déclinés

en programmes annuels précisant les objectifs à atteindre et les moyens humains, logistiques et financiers nécessaires pour les réaliser.

**Ainsi, la Cour des comptes recommande à la BNRM de développer une stratégie déclinée en programmes annuels précisant les objectifs à atteindre et les moyens humains, logistiques et financiers nécessaires pour les réaliser.**

### ➤ **Carence dans l'exercice des pouvoirs du conseil d'administration**

Le Conseil d'administration ne remplit pas ses missions et notamment la fixation des orientations générales à suivre et l'approbation du programme d'action de la Bibliothèque qui doit être proposé par son directeur comme édicté par l'article 4 de la loi n°67.99.

La lecture des PV du conseil fait ressortir que, contrairement aux dispositions de l'article 4 de la loi susmentionnée, le CA n'arrête pas les comptes de l'exercice clos et se limite à l'examen du rapport d'activité présenté par le directeur qui ne comporte souvent que des informations générales sur les grandes masses du budget de la bibliothèque et que les rapports d'activité ne sont pas publiés.

De plus, le CA n'assure pas le suivi de la réalisation des résolutions prises et ne procède pas au suivi de l'évolution de l'exécution du budget sur la base d'un tableau de bord qui devrait être élaboré par le Directeur.

## **2. Système d'information et de gestion**

### ➤ **Absence d'un schéma directeur informatique et d'un système d'information et de gestion intégré**

La BNRM ne dispose pas d'un schéma directeur informatique permettant une large couverture fonctionnelle des activités de la BNRM. Ainsi, il a été relevé que plusieurs services notamment le magasin, la gestion budgétaire, le bureau d'ordre et les activités culturelles ne sont pas gérés par des applications informatiques.

Il résulte de l'absence de schéma directeur informatique que la BNRM ne dispose pas d'un système d'information et de gestion intégré permettant d'acquérir, de mémoriser, de traiter et de communiquer des informations relatives à ses différents domaines d'interventions et notamment ses métiers, les activités support et de pilotage. En effet, la BNRM dispose de quelques applications informatiques dédiées à la gestion de certaines activités (progiciel "VIRTUA", système "DINCLOCK" et système "DBM 6000") mais qui ne sont pas intégrées dans un système d'information organisé en blocs fonctionnels communicants.

### ➤ **Insuffisances du système intégré de gestion de la bibliothèque "VIRTUA"**

Le système "VIRTUA", acquis par la bibliothèque en 2008 pour un montant de 2.224.692,00DH, permet de saisir, traiter, rechercher et restituer les données relatives aux différents supports constituant les collections de la bibliothèque dans les deux langues. Quant aux interfaces, elles sont accessibles au public sur le catalogue en ligne (OPAC). L'examen de l'exploitation de ce système fait ressortir les observations suivantes :

- **Existence de modules non exploités**

Il s'agit des modules « Achat », « Echange » et « Inventaire ».

- **Difficultés pour l'exploitation efficace du système**

Pour le service de dépôt légal, le système n'a pas prévu des contrôles automatiques par exemple pour la vérification des numéros de dépôt légal, de l'ISBN (International Standard Book Number) et de l'ISSN (International Standard Serial Number) pour éviter l'attribution du même numéro à des publications différentes ou d'attribuer des numéros erronés. De plus, le système n'a pas prévu un mode d'entrée « dépôt légal » vu que tous les modes d'entrée sont considérés comme des acquisitions onéreuses livrées par un fournisseur. Le système ne permet pas l'édition d'un répertoire des imprimeurs et éditeurs marocains malgré l'existence d'un module pour le générer et ne prend pas en charge non plus le traitement des livres scolaires qui sont traités sur des fichiers Excel.

- **Existence de contradictions dans les statistiques éditées par le système**

Il a été constaté que le système "VIRTUA" ne produit pas des statistiques fiables relatives au nombre des notices par support ou sur le nombre d'exemplaires. Cette situation révèle l'existence de défaillances dans le système ou sa faible maîtrise par la BNRM.

- **Insuffisances du système "DINCLOCK" dédié au contrôle de la présence**

Il a été constaté que le système "DINCLOCK", dédié au contrôle de la présence, n'est pas installé dans l'annexe de la bibliothèque et certains services échappent au système de contrôle du fait que l'accès aux locaux abritant ces services se fait sans passer par les portiques (division des activités culturelles, multimédias et communications, service de dépôt légal, trésorier payeur).

De plus, le système n'est pas mis à jour régulièrement par son alimentation par les données relatives aux modifications des situations administratives du personnel (congé annuel, allaitement, autorisation, réaffectation, en mission etc).

**Ainsi, la Cour des comptes recommande la mise en place d'un système d'information qui intègre la gestion des activités, des ressources et des supports et l'optimisation de l'exploitation des fonctionnalités des applications existantes.**

## **C. Ressources financières, humaines et matérielles**

Les ressources de la bibliothèque englobent à la fois les ressources budgétaires, humaines et matérielles. Elles sont prévues pour la réalisation de ses missions.

### **1. Gestion des recettes**

- **Non-respect de la charte tarifaire pour la location des espaces de la bibliothèque**

La BNRM dispose d'espaces et de locaux assez variés qui sont loués selon des tarifs déterminés par une charte tarifaire signée par le directeur, approuvée par le conseil d'administration et visée par le ministre de la culture et le ministre des finances.

Toutefois, il a été constaté que la BNRM fait bénéficier certains organismes de tarifs réduits ou de gratuité sans respecter les conditions décrites dans ladite charte.

En effet, sur 526 activités organisées durant la période 2010-2012, 501 ont été réalisées à titre gratuit, soit 95% du total et ce, en infraction à la charte tarifaire n°01/2005 du 1er avril 2005 telle qu'elle a été complétée et modifiée, qui stipule que pour les activités organisées par des intervenants externes, les locaux de la bibliothèque sont payants. Le manque à gagner en termes de recettes pour la bibliothèque a été estimé à 341.500,00DH.

L'attribution de ses locaux à titre gratuit pénalise la bibliothèque doublement en la privant des locaux pour organiser ses propres activités et de recettes potentielles. Selon les déclarations du chef de division des activités culturelles, la décision de l'attribution de la gratuité est prise exclusivement par le directeur de la bibliothèque.

- **Sous exploitation des photocopieurs de reproduction self-service**

En 2010, la bibliothèque a opté pour une solution intégrée de reproduction self-service à travers l'acquisition de quatre photocopieurs de reproduction self-service avec carte magnétique rechargeable pour un montant de 1.407.335,95DH. Toutefois, il a été constaté que ces photocopieuses sont sous utilisées et que les recettes générées par leur exploitation sont très faible ne dépassant pas 4.201,00DH depuis le 02/03/2012.

- **Non-respect de la procédure de l'appel à manifestation d'intérêt pour la concession de la cafétéria**

La BNRM a concédé la gestion de la cafétéria située au premier niveau du bâtiment de la bibliothèque à la Société « S ». Il convient de signaler que la procédure d'attribution a été entachée des irrégularités suivantes :

- L'avis d'appel à manifestation d'intérêt précise que « seules les sociétés qui auraient assisté à la visite des lieux peuvent déposer leurs projets d'exploitation de la cafétéria ». Cependant, selon le PV de des visites des lieux, établi le 15/04/2009, la société « S » n'a pas assisté à la dite visite ;
- La société «S» a été invitée par la BNRM à soumettre son dossier de sélection (lettre 570/52/09 du 01 septembre 2009), alors qu'elle n'a pas adressé aux autres sociétés, ayant assisté à la visite des lieux, des correspondances à cet effet ;
- La commission de sélection n'a pas établi le PV de sélection.

#### ➤ **Recouvrement du loyer de la cafétéria par un agent non habilité**

Il a été constaté que les chèques pour règlement du loyer de la cafétéria ne sont pas remis au régisseur comme stipulé par l'article 33 de la convention, mais ils sont remis au chef de pôle coordination. Cela n'a pas permis à la bibliothèque d'appliquer les pénalités de retard prévues par l'article 37 de la convention.

En dépit, de la décision du directeur de la bibliothèque du 09/05/2011 ordonnant au régisseur d'encaisser les chèques de la société « S » relatifs aux loyers de la cafétéria, le chef de pôle coordination a continué à détenir des chèques émis par la société « S » (les chèques relatifs au règlement de mai, juin et juillet 2011).

#### ➤ **Sous-traitance de la gestion de la cafétéria par le concessionnaire en infraction de la convention de concession**

Le concessionnaire n'a pas respecté la clause de non sous-traitance prévue par la convention. En effet, il a été constaté que les sociétés qui exploitent les deux cafétérias sont « RM » et « Ca », et la bibliothèque n'a fourni aucun document justifiant la relation entre le concessionnaire et ces deux sociétés « RM » et « CA ».

## **2. Gestion des ressources humaines**

#### ➤ **Difficulté d'application du statut du personnel**

Le statut du personnel de la BNRM ne compte que 10 articles, pour le reste des dispositions régissant ce personnel, il est fait référence aux dispositions du Dahir de 1958 relatif à la fonction publique telle qu'il a été modifié.

En effet, certains actes de gestion du personnel de la bibliothèque se sont trouvés confrontés aux rejets du trésorier payeur notamment concernant l'alignement des différentes catégories du personnel de la bibliothèque sur celui de la fonction publique à chaque fois qu'un changement intervient dans un des textes régissant ces catégories. Le trésorier payeur exige, à chaque fois, un décret d'alignement pour faire bénéficier le personnel de la bibliothèque de ces changements.

#### ➤ **Défaillances relevées au niveau des procédures de recrutement**

L'examen des dossiers de recrutement a permis de relever que opérations de recrutement sont entachées des insuffisances suivantes :

- La BNRM organise, parfois, plusieurs recrutements pour les mêmes postes durant la même année budgétaire ce qui occasionne des efforts supplémentaires aux niveaux financier (annonce au journal, frais de surveillance, de correction...) et organisationnel ;
- Dans le cadre de l'opération de recrutement de trois agents (informatiste, informatiste spécialisé et administrateur) au titre de l'année 2006, le délai écoulé entre la date de publication de l'annonce le 07/09/2006 dans un journal et le dernier délai de dépôt des dossiers des candidatures (08/09/2006) n'était que d'un seul jour. Cela risque d'éliminer un grand nombre de candidats désireux de se présenter au concours et limite le choix de la BNRM ;
- La BNRM a recruté une informatiste en date du 07 mai 2010 bien qu'elle ne figure pas comme admise sur le PV du concours organisé le 17/07/2009. En plus l'arrêté de

recrutement relatif à cette opération mentionne le recrutement de cinq informaticistes seulement, alors que la BNRM en a recruté six.

### 3. Gestion du patrimoine

#### ➤ Absence de PV de transfert de propriété du nouveau siège entre la bibliothèque et le Ministère de la culture

La BNRM a déménagé en 2008 à son nouveau siège, construit et équipé par le Ministère de la Culture, sans qu'il y ait un acte constatant le transfert de propriété. Ainsi, la bibliothèque ne dispose ni d'une situation détaillée relative aux constructions de son nouveau siège réalisé par le ministère ni d'un inventaire détaillé des équipements acquis par ce dernier. Elle ne dispose pas, non plus, des PV de réceptions de ces équipements.

**Ainsi, la Cour recommande au Ministère de la culture et à la BNRM de formaliser le transfert de propriété des bâtiments et des équipements du nouveau siège de la bibliothèque.**

#### ➤ Non-respect des normes de conservation des collections

Les conditions environnementales et les modes d'entreposage ont une grande influence sur la conservation des documents. C'est dans cet esprit que l'établissement a opté pour la construction d'une tour de conservation des documents patrimoniaux de neuf niveaux.

Ainsi, pour apprécier l'existence de ces conditions dans la tour, la Direction régionale de l'équipement de Rabat-Salé-Zemmour-Zaers a mené, en avril 2010, une expertise, en tant que maître d'ouvrage délégué du chantier de construction de la BNRM, sur le système de climatisation de la tour. Le rapport d'expertise a révélé que la tour n'est pas isolée thermiquement et que les écarts saisonniers de températures extérieures sont importants et générateurs de perturbations thermiques qui compromettent la conservation des documents patrimoniaux de la bibliothèque.

Dans un autre rapport sur l'état de tour de conservation, établi par une société privée chargée de la maintenance des équipements de la BNRM, l'accent est notamment mis sur un certain nombre d'insuffisances au niveau de la tour à savoir :

- la non-disponibilité d'un système d'extraction du CO<sub>2</sub> dans la tour en cas d'incendie ;
- le dysfonctionnement du système d'extinction automatique ;
- l'absence de commande et d'arrêt d'extinction manuelle à l'extérieur des salles de conservation ;
- l'absence de plaques signalétiques repérant les dispositifs de lutte contre l'incendie ;
- l'absence de signalisation visuelle d'interdiction et d'autre d'évacuation.

La BNRM a, par ailleurs, installé des déshumidificateurs supplémentaires vu que les appareils de déshumidification intégrés dans la tour lors de sa construction n'ont pas été capables de fournir le niveau de déshumidification nécessaire pour une conservation adéquate des manuscrits.

La visite de la tour a permis de corroborer les griefs relevés par ces deux études en relevant en plus les observations suivantes :

- L'existence, au premier niveau où sont conservés les manuscrits, d'une odeur forte d'humidité ce qui démontre que ce niveau n'est pas suffisamment aéré et risque d'avoir un impact négatif sur les conditions de conservation des manuscrits.
- L'absence d'un règlement intérieur propre à la gestion de la tour.

Il ressort des conclusions de ces études et de la visite sur place, que les conditions spécifiques nécessaires pour une bonne conservation des supports n'ont pas été prises en compte lors de la conception du projet, et que la BNRM n'a pas été impliquée dans les phases préliminaires de conception du siège pour exiger le respect des normes appliquées dans ce domaine.

Cela s'est traduit dans les faits par des frais supplémentaires engagés par la bibliothèque pour remédier à ces insuffisances techniques.

Les insuffisances relevées ci-dessus ont également eu comme conséquence une facture énergétique surdimensionnée par rapport aux besoins de la bibliothèque (la consommation d'électricité s'élevait en 2010 à 1.622.999,52DH, en 2011 à 1.614.279,61 DH et en 2012 à 1.504.842,45 DH). En effet, en raison de l'absence de l'isolation thermique de la tour, la BNRM était dans l'obligation de laisser le système de climatisation en marche tout le temps et dans tous les bâtiments de la bibliothèque pour assurer des conditions d'aération convenable pour la sauvegarde des collections dans la tour, alors qu'un zonage adéquat de ce système aurait permis de limiter son utilisation à la tour et pour les autres bâtiments en cas de besoin.

#### **4. Gestion de la commande publique**

##### **➤ Non réalisations de certains paiements de prestation dans le cadre du marché n°04/2011**

Le marché n°04/2011, relatif à l'entretien des installations techniques pour un montant de 1.464.000,00DH, a été passé sous forme de marché reconductible. L'examen de ses conditions d'exécution a révélé que la BNRM a procédé au paiement du montant correspondant au deux derniers mois de 2011 (130.133,48DH) et du montant annuel (1.464.000,00DH) au titre de l'année 2012 alors que la société titulaire n'a pas réalisé les prestations et les rapports suivants :

- suivi de la consommation d'eau et d'électricité, analyse des résultats et proposition des actions d'amélioration pour optimiser la consommation ;
- analyse qualitative de la documentation et des notices de maintenance des fournisseurs et le recensement des manquants pouvant avoir une incidence sur la qualité de la prestation et l'établissement d'un document sur les processus et les procédures de maintenance ;
- établissement d'un rapport mensuel de synthèse qui comprend entre autres : bilan des opérations de maintenance préventives réalisées et celles planifiées, récapitulatifs des retards de maintenance, synthèse des appels de dépannage et de demandes d'intervention reçus pendant le mois écoulé ;
- établissement du rapport annuel d'activité qui comprend la totalité des éléments prévus par le marché notamment le bilan détaillé de l'état du matériel précisant la durée de vie probable, le rendement constaté, les statistiques des pannes, les anomalies constatées etc.

##### **➤ Insuffisance dans la gestion de l'opération de déménagement au niveau du marché n° 06/2008**

Le marché n°06/2008 a pour objet le déménagement des collections, d'équipements et des outils de travail du personnel de la BNRM, pour un montant de 1.008.000,00 DH.

Le déménagement de la BNRM a été, préalablement, préparé et coordonné par un comité relevant de la BNRM. La mission de ce comité consistait, dans un premier temps, à préparer les études volumétriques des collections, du personnel et des équipements ainsi que la répartition et l'implantation des collections et du personnel sur le nouveau site, et dans un deuxième temps, à répartir sur les locaux de destination les collections.

Il a été, toutefois, constaté que cette étude a été menée en l'absence d'un plan de répartition permettant l'identification des emplacements exacts des collections et l'affectation du personnel dans le nouveau bâtiment. De plus, la BNRM a commencé à retourner des collections de revues vers l'ancien siège en raison de la saturation du nouveau siège et de la non-disponibilité de magasins (locaux) de stockage pour les nouvelles collections de revues.

Le contrôle du marché a permis, par ailleurs, de déceler les observations suivantes :

- le marché a été attribué à la société « SOG » même si cette dernière a été écartée lors du premier appel d'offres n°2/2008 du 29/04/2008, qui a été déclaré infructueux, parce

qu'elle ne répondait pas aux exigences du règlement de consultation et pour manque d'expérience dans le domaine du déménagement des bibliothèques ;

- concernant l'exécution des prestations du marché, il a été constaté l'absence des PV, de réception partielle de l'opération de déménagement ;
- lors de la visite de l'ancien siège, il a été relevé que plusieurs magasins comportant plus de 3.500 ouvrages (un don français, des exemplaires de dépôt légal) n'ont pas été transféré lors du déménagement.



## II. Réponse du Directeur de la Bibliothèque nationale du Royaume du Maroc

### (Texte intégral)

#### A. Appréciation des réalisations des missions de la BNRM.

Le développement de la BNRM, créée en 2003, s'inscrit depuis dans une démarche itérative et évolutive. En 2006, lorsque la BNRM reçoit sa première dotation budgétaire propre, elle doit d'abord procéder à :

- La structuration de l'établissement et de ses activités, de son organisation interne.
- L'informatisation de son catalogue et la constitution d'un pôle d'expertise bibliothéconomique.
- La formation initiale de ses agents et le développement des compétences à travers la formation continue.
- La sensibilisation à l'importance de la conservation et de la valorisation du patrimoine documentaire national.
- La préparation et l'exécution du déménagement vers son nouveau siège.

La BNRM n'a pour autant pas failli à ses missions fondamentales. Plusieurs actions ont été entreprises pour encadrer le réseau documentaire national :

- La BNRM assure la normalisation bibliographique pour l'ensemble de ses partenaires, elle est partie prenante dans des projets d'informatisation et de numérisation mis en place par d'autres bibliothèques et est organisatrice de plusieurs programmes de formation visant la mise à niveau du personnel des bibliothèques qui en expriment le besoin.
- L'élaboration du CM (catalogue du Maroc), qui compte actuellement 173.000 notices concernant des documents qui traitent du Maroc ou des marocains, édités au Maroc ou par un marocain.
- La BNRM veille également au partage et au transfert de ses compétences métier : la restauration, la conservation, le traitement et la numérisation. Plusieurs conventions ont été conclues dans ce sens.

#### Liste non exhaustive d'actions réalisées suite à des conventions signées avec nos partenaires

Institution	Actions
Fondation du Roi Abdul Aziz Al Saoud pour les Etudes Islamiques et Humanités	<ul style="list-style-type: none"><li>- Création du Catalogue du Maroc (CM) et du catalogue des bibliothèques Marocaines. Cette plateforme est accessible en ligne au grand public et elle permet la traçabilité et l'accès au patrimoine documentaire national. Cette action concerne toutes les bibliothèques informatisées du Maroc. Cette plateforme compte actuellement 173.000 notices</li><li>- Normalisation</li></ul>
Bibliothèque Générale et Archives de Tétouan	<ul style="list-style-type: none"><li>- Formation du personnel</li><li>- Normalisation</li><li>- Accompagnement pour la numérisation des collections spécialisées</li><li>- Accompagnement pour l'installation et le paramétrage du SIGB (PMB)</li></ul>

Bibliothèque Al Qaraouiyyine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation des techniciens à la restauration des manuscrits</li> <li>- Accompagnement pour la numérisation des manuscrits</li> <li>- Elaboration de programmes de numérisation et de micro-filmage des manuscrits</li> </ul>
Institut Royal de la culture amazighe (IRCAM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation sur le catalogage des manuscrits Amazigh</li> <li>- Edition du catalogue</li> </ul>
Ecole des sciences de l'information (ESI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation</li> <li>- Accueil de stagiaires</li> </ul>
Maghreb Arabe Presse (MAP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte de la presse Marocaine</li> </ul>
Ministère des Habous et des affaires islamiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation sur le catalogage (bibliothèque de Meknès)</li> <li>- Sensibilisation en faveur de la numérisation du patrimoine national manuscrit (bibliothèque Hamzaouia)</li> </ul>
Institut Universitaire de la Recherche Scientifique (IURS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numérisation de la revue Bulletin Economique et Social (BESM)</li> <li>- Déploiement de tous les articles de la revue</li> <li>- Création d'une plateforme de consultation</li> </ul>
Université Internationale de Rabat (UIR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatisation de la bibliothèque</li> <li>- Formation du personnel</li> </ul>
Bibliothèque Sbihiya Salé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatisation de la Bibliothèque Sbihi</li> <li>- Formation dans le domaine de la bibliothéconomie</li> <li>- Numérisation et conservation des manuscrits</li> <li>- Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine manuscrit</li> </ul>
Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger (CCME)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte des documents Marocains édités à l'étranger</li> </ul>
Faculté des lettres et des sciences sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assistance technique et formation</li> </ul>
Université Hassan II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accompagnement pour la numérisation des manuscrits</li> <li>- Formation dans le domaine de restauration des manuscrits</li> <li>- Fourniture de matériel et de consommables de restauration à la BNRM</li> </ul>
Agence National pour le Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique (ADEREE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normalisation</li> <li>- Elaboration d'un système de cotation</li> <li>- Formation aux normes relatives au domaine de la bibliothéconomie</li> <li>- Accompagnement pour la génération de l'installation du SIGB</li> <li>- Projet d'équipement en plaques photovoltaïques</li> </ul>
Bibliothèque de l'Université Mohamed 6 des sciences de la santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accompagnement pour l'informatisation de la bibliothèque</li> </ul>
Bibliothèque du Lycée Moulay Youssef de Rabat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accompagnement pour l'informatisation de la bibliothèque du lycée</li> <li>- Formation des équipes aux normes relatives au domaine de la bibliothéconomie</li> </ul>
Bibliothèque du Comité National Olympique Marocain	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accompagnement pour l'installation et le paramétrage du SIGB (PMB)</li> <li>- Formation aux normes relatives au domaine de la bibliothéconomie</li> </ul>
Garde Royale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restauration des manuscrits</li> </ul>
Bibliothèque Hassaniya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation pour la restauration des manuscrits</li> </ul>
Bibliothèque de dynastie Alaouite	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatisation</li> <li>- Normalisation bibliographique</li> <li>- Numérisation des documents de l'Etat Alaouite</li> </ul>

Maroc contemporain	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sauvegarde du patrimoine national</li> <li>- Restauration de tous des manuscrits Marocains pour l'exposition organisée au musée du Louvre (France) par la Fondation Nationale des Musées du Maroc</li> </ul>
Autres bibliothèques et institutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accueil de stagiaires</li> <li>- Organisation de plusieurs programmes au profit des cadres et du personnel de ces bibliothèques.</li> <li>- Normalisation bibliographique</li> <li>- Sensibilisation sur l'importance de la conservation et de la valorisation du patrimoine national.</li> </ul>

La BNRM a participé à des activités scientifiques nationales et internationales et a élaboré des programmes de recherche en relation avec ses missions et avec le patrimoine documentaire dont elle a la charge. Dans ce cadre, la BNRM a organisé, en collaboration avec ses partenaires, plusieurs rencontres, débats, journées portes ouvertes, présentations d'ouvrages, activités artistiques, activités scientifiques et expositions au niveau national et international. La BNRM est aujourd'hui un espace de culture, de savoir et de modernité au Maroc.

## 1. Développement des collections

### ➤ Faible volume des collections

La BNRM a hérité des collections de la Bibliothèque Générale et Archives (BGA). Elle a depuis renforcé ses acquisitions pour pallier cette carence. Elle s'est fixée comme objectif, lors du conseil d'administration de 2013, d'atteindre 1.000.000 d'ouvrages à l'horizon 2020. Ceci implique l'acquisition de 60.000 ouvrages par an sans compter les bibliothèques offertes qui constituent une source importante d'accroissement des collections.

Selon le résultat de la première opération d'inventaire des collections qui s'est déroulée en 2001, la volumétrie des documents de la BNRM était d'environ 273.620 volumes.

La BNRM a renforcé sa politique d'acquisition afin de se situer à un niveau comparable à celui d'une grande bibliothèque de recherche. Dans ce sens, elle a :

- diversifié les collections en libre accès ;
- assuré la complétude des collections de recherche, leur renouvellement, leur développement coordonné ;
- comblé les lacunes existantes dans les collections de périodiques et les collections patrimoniales.

### ➤ Insuffisances liés à l'élaboration de la charte documentaire

La première version de la charte documentaire date de 2005 et a été réalisée en collaboration avec la Bibliothèque Nationale de France (BNF). Les pré-requis à la mise à jour de ce document ont d'abord été mis en place dans un premier temps à travers la commande de deux études :

- Etude sur les systèmes d'information (cabinet IT6)
- Etude sur le management (cabinet Acor)

A la suite de ces études, la mise à jour de la charte a été lancée en 2011. La nouvelle version a été validée par les membres du Conseil d'administration à la fin de l'année 2012. Cette version a fait l'objet d'une publication BNRM en 2014.

### ➤ Non application des dispositions coercitives relatives au dépôt légal

Le secteur de l'édition marocaine n'est pas structuré (absence de bases de données éditeurs, absence de réseau d'éditeurs ou imprimeurs, peu de catalogues d'éditeurs...). De plus, la confusion entre dépôt légal et droit d'auteur, reste fréquente. La plupart des auteurs, des éditeurs ainsi que des imprimeurs considèrent que la demande d'attribution du numéro de dépôt légal est une pièce justificative qui permet une protection des contenus intellectuels. Il ya lieu de signaler qu'une partie

des déclarants, pour diverses raisons, ne publient finalement pas le ou les titres déclarés. Toutefois, la BNRM prendra les mesures nécessaires au respect du texte de loi. La BNRM a ainsi décidé de ne plus attribuer de numéro de dépôt légal aux contrevenants et d'entamer des poursuites à leur égard en cas d'infraction.

#### ➤ **Faible volume des fichiers d'autorité élaborés**

Après avoir déployé, paramétré le module des autorités de son SIGB, Virtua, et formé une équipe spécifique dédiée à cette tâche, la BNRM a lancé la production des notices d'autorités :

- 2012 : élaboration d'une stratégie pour la création des notices d'autorité.
- 2013 : mise en production.

La BNRM a donc commencé à produire des notices d'autorités à partir de 2013. Actuellement, le réservoir de la BNRM compte 9510 notices d'autorités. Un circuit de catalogage parallèle a été mis en place pour les notices d'autorité.

Pour ce qui est des autorités marocaines disponibles sur le système de la Bnf, la BNRM les a importées dans la base TEST du SIGB Virtua en 2012. La BNRM utilise le fichier Bnf comme réservoir et importe les notices d'autorités dans sa base de production en fonction de ses besoins.

#### ➤ **Difficultés d'acquérir les supports autres que les monographies et les périodiques**

La BNRM a rencontré des difficultés en matière d'abonnements électroniques. En effet, la loi stipule que les paiements ne peuvent intervenir qu'après réception des services commandés. Le problème est maintenant résolu et la BNRM est abonnée à cinq bouquets électroniques.

En ce qui concerne les manuscrits et les collections spécialisées, les procédures d'acquisition doivent être statuées par le conseil d'administration. Le recours à la concurrence est obligatoire, tel que défini par la loi.

## **2. Traitements bibliographiques des collections**

#### ➤ **Faible Taux de Catalogage**

La BNRM a procédé à l'acquisition de son SIGB Virtua en 2006, faisant évoluer de manière importante les pratiques de catalogage en vigueur.

#### **Evolution de la mise en place de l'informatisation du catalogue (2006-2013)**

<b>Année</b>	<b>Tâches</b>
2006	Préparation des différents processus pour chaque composante de la chaîne documentaire
2007	Présentation et choix du logiciel documentaire adéquat
2008	Mapping de la base Access Conversion Formation
2009	Paramétrage des différents modules Formation
2010-2013	Catalogage sous Virtua

Pour accélérer le rythme du catalogage, la BNRM a décidé d'élaborer des notices abrégées pour les documents étrangers et des notices complètes pour les documents marocains. Ceci a permis d'augmenter le nombre de documents catalogués.

La BNRM s'est engagée dans un marché de catalogage portant sur 100.000 titres (l'équivalent de 150.000 exemplaires).

#### ➤ **Non validation des notices crée par les catalogueurs**

L'opération du catalogage au sein de la BNRM est effectuée par des informaticiens qui ont participé à plusieurs sessions de formation.

La BNRM a créé une cellule responsable de la validation des notices bibliographiques éditées par les différents catalogueurs. Les notices ne sont versées dans le système qu'après leur validation.

### **3. Conservation, préservation et sécurisation des collections**

#### ➤ **Prédominance de la restauration au profit des tiers**

Le laboratoire de restauration est chargé de la restauration, du dépolissage, du conditionnement et de la stérilisation des documents traités.

Le nombre 326 concerne le nombre de feuilles manuscrites et non pas le nombre de volumes traités. Ceci correspond au traitement d'un seul volume. La BNRM a restauré pour ses partenaires, 326 feuilles manuscrites au cours de la période 2003-2012. En revanche, pendant la même période, la BNRM a restauré 41 manuscrits (une moyenne de 400 feuillets par manuscrit, soit près de 164.000 feuillets). Ceci montre que l'opération de restauration pour les partenaires ne représente que 0,2% de la totalité des traitements réalisés.

En ce qui concerne le paiement, la majorité de ces tiers sont des institutions qui ont signé des conventions avec la BNRM. En plus de la restauration, la BNRM, en tant que chef de file du réseau documentaire national, dispense des formations et des stages au profit des institutions souhaitant mettre en place un laboratoire de restauration, comme la Bibliothèque Royale Hassanya de Rabat, les Archives Royales, la Garde Royale, etc. Par ailleurs, plusieurs de ces institutions ont doté la BNRM d'équipements, de matériel et de consommables destinés à la préservation de son fonds.

#### ➤ **Non prise des mesures nécessaires pour la récupération des manuscrits perdus**

Aucun manuscrit n'a disparu depuis septembre 2003. Après la nomination du Directeur, une lettre a été adressée aux personnes dont les noms figurent sur les listes des emprunts non rendus à la BGA. A l'exception d'une dame qui a rendu quelques documents de son défunt mari, les autres n'ont ni rendu ni répondu. Des lettres ont été envoyées à trois ministres de la culture dans ce sens.

Le directeur a informé le C.A de ce problème (les PV en attestent) 8 années consécutives à partir de 2005.

#### ➤ **Faible sécurisation des collections**

Après avoir déployé son SIGB, la BNRM a sécurisé son fonds documentaire par l'intégration de puces RFID.

A ce jour, tous les documents catalogués sont équipés d'une puce RFID qui possède la double fonction d'antivol et de référentiel d'inventaire.

334.745 volumes sont équipés d'une puce RFID, soit un taux de sécurisation de 56%.

#### ➤ **Non maîtrise du nombre d'ouvrages affectés aux salles de lecture**

Suite à la remarque de la Cour des Comptes concernant les monographies disponibles en salle de lecture, une opération de traitement physique a été lancée pour recenser le nombre de documents disponibles dans les espaces de lecture. Après avoir corrigé l'exemplarisation, notamment la localisation, le nombre d'exemplaires dans la base de données de Virtua correspond maintenant exactement au nombre d'exemplaires dans les rayonnages. Les monographies non cataloguées restent accessibles à partir du fichier manuel.

### ➤ **Défaillances détectées dans le catalogage en ligne**

La politique de cotation des monographies diffère selon la localisation du document. Ainsi, la cote d'un exemplaire d'un titre dans l'espace grand public diffère de celle de l'exemplaire du même titre en magasin.

L'utilisateur peut accéder à la totalité des collections cataloguées via l'OPAC. Pour les autres collections de la bibliothèque, un fichier manuel est mis à la disposition des chercheurs.

Les titres qui ne sont pas encore disponibles, acquis par DL ou par achat, apparaissent sous le statut « en cours de catalogage », ce qui permet aux usagers d'être informés des délais de traitement des documents.

## **4. Promotion des activités et des collections de la BNRM**

La BNRM dispose d'un règlement d'utilisation des espaces mis à la disposition du public sur le site internet de l'établissement.

# **B. Gouvernance, système de gestion et système d'informatisation de la BNRM**

## **1. Gouvernance**

### ➤ **Retard dans l'élaboration d'une stratégie déclinée en programmes annuels**

Tous les rapports des conseils d'administration, depuis 2008, sont composés de trois volets :

- Bilan de l'année écoulée.
- Stratégie et programmes triennaux, tant sur le plan métier, que sur le plan de la gestion des ressources humaines et financières.
- Les recommandations.

### ➤ **Carence dans l'exercice des pouvoirs du conseil d'administration**

Le conseil d'administration a toujours rempli sa triple mission de validation des comptes, de discussion et d'approbation de la stratégie, et de discussion et d'approbation des recommandations (les PV des conseils d'administration en attestent).

## **2. Système d'information et de gestion**

### ➤ **Absence d'un schéma directeur informatique et d'un système d'information et de gestion intégré**

La BNRM dispose d'un schéma directeur réalisé par le bureau d'étude IT6. Il s'agit d'une feuille de route du système d'information de la BNRM. Ce document décrit les éléments suivants :

- Les processus métier, support et pilotage de la BNRM ;
- Le patrimoine informatique existant et les projets en cours ;
- L'évaluation de la couverture de Virtua.

Pour le volet métier, les différents domaines présentés dans ce document sont :

- Développement des collections ;
- Traitement bibliographique ;
- Gestion des collections ;
- Numérisation ;
- Services au public.

Pour le volet support, les différents domaines présentés sont :

- Gestion des activités culturelles et communication ;
- Gestion des ressources humaines ;
- Gestion des ressources financières.

Une autre étude a été réalisée par le bureau d'étude ACOR et concerne l'élaboration des procédures métier pour chaque entité de la BNRM.

➤ **Insuffisance du système intégré de gestion de la bibliothèque VIRTUA**

• **Difficultés pour l'exploitation efficace du système**

Suite aux remarques de la Cour des Comptes, la saisie d'une suggestion de commande se fait à partir du système et les listes sont élaborées et enregistrées depuis VIRTUA.

Les documents scolaires suivent le même processus de traitement que les autres documents et sont pris en charge par Virtua.

• **Existence de contradictions dans les statistiques éditées par le système**

Selon la demande et les besoins de chaque entité, l'administrateur système édite les statistiques par disciplines, par provenances, par espaces et par langues. Il suffit que les champs interrogés soient bien renseignés.

➤ **Insuffisance dans le système "DINCLOCK" dédié au contrôle de la présence**

Suite aux recommandations de la Cour des Comptes, plusieurs améliorations ont été apportées au système de contrôle de présence "DINCLOCK".

## **C. Ressources financières, humaines et matérielles**

### **1. Gestion des recettes**

➤ **Non-respect de la charte tarifaire pour la location des espaces de la BNRM**

La BNRM organise des activités culturelles et artistiques pour les raisons suivantes :

- Valorisation de ses collections
- Elargissement de son rayonnement et de sa visibilité, nationale et internationale.

Un nombre important d'activités est organisé en collaboration avec diverses institutions étrangères partenaires, ce qui renforce l'image du Maroc à l'international.

➤ **Sous exploitation des photocopieurs self-service**

Les photocopieurs self-service sont une technologie de pointe. Elle est facile d'accès, elle réduit les frais de personnel et donne de l'autonomie aux usagers. Nous constatons cependant encore des réticences à l'utilisation de ces équipements.

➤ **Non-respect de la procédure de l'appel à manifestation d'intérêt pour la concession de la cafeteria**

Après ouverture des plis, il s'est avéré que l'offre de l'un des soumissionnaires était près de deux fois supérieures à celles de ses concurrents. Il a été retenu dans une optique d'optimisation des recettes.

➤ **Recouvrement du loyer de la cafeteria par un agent non habilité**

Les chèques au nom de la BNRM ont été remis par la société coordinateur, qui les a à son tour transmis au régisseur, pour encaissement.

### ➤ **Sous-traitance de la gestion cafétéria**

Les deux sociétés appartiennent à une seule et unique personne. Bien qu'étant persuadés que du point de vue réglementaire, il n'est pas permis de faire paraître le label de deux sociétés. Cette question sera résolue au cours de l'année 2015, étant donné que le contrat de concession arrivera à terme en avril 2015.

## **2. Gestion des ressources humaines**

### ➤ **Difficultés à appliquer le statut du personnel**

Un amendement du statut du personnel a été approuvé par le conseil d'administration pour pallier l'insuffisance constatée.

### ➤ **Défaillances constatées au niveau des procédures de recrutement**

L'agent recruté en 2009 était le premier recevable sur la liste d'attente. Son recrutement est intervenu après désistement d'un candidat préalablement retenu.

## **3. Gestion du patrimoine**

### ➤ **Absence de PV de transfert de propriété du nouveau siège entre la BNRM et le ministère de la Culture**

Il faut tout d'abord noter l'absence d'un PV de transfert de propriété en 2003. Le rapport du conseil d'administration pose ce problème depuis 2012, date à laquelle les documents ont été finalisés entre le maître d'ouvrage et maître d'ouvrage délégué. Les différents conseils d'administration (2012-2013-2014), comme les lettres adressées par le directeur au ministre, président du conseil d'administration, demandent la régularisation de la situation des biens mobiliers de la BNRM, à la fois concernant le siège et l'annexe, conformément au Dahir portant création de la BNRM.

### ➤ **Non-respect des normes de conservation des collections**

A la suite des expertises effectuées et qui ont montré deux problèmes essentiels (insuffisances du système de climatisation et problème d'extraction du CO<sub>2</sub> dans la tour de conservation), la BNRM a entrepris un ensemble de transformations qui font d'ailleurs suite aux réserves que nous avons signalées juste avant le déménagement en septembre 2008 au MOA ainsi qu'au MOA délégué. Depuis 2012, la BNRM attend un reliquat du budget de construction du siège (6,7 millions de dirhams) pour effectuer les travaux restants à réaliser, pour isoler la climatisation et l'hygrométrie de la tour de conservation et pour réduire la pollution sonore issue des machines.

Cette opération a enfin été déclenchée par la Direction Régionale du ministère de l'Équipement en juin 2014. Il reste que le bâtiment, tel qu'il a été conçu entre 2000 et 2004, est très consommateur d'énergie. La direction de la BNRM est maintenant bien engagée dans un projet d'installation de plaques photovoltaïques sur la terrasse du siège, qui s'y prête bien, afin de réduire de façon significative sa facture énergétique.

## **4. Gestion de la commande publique**

### ➤ **Paiement de prestation non réalisées dans le cadre du marché n°04/2011**

Toutes les prestations du marché n° 4/2011 ont été réalisées. Les documents y afférents sont disponibles.

### ➤ **Insuffisance dans la gestion de l'opération de déménagement (marché n° 06/2008)**

Le déménagement a été préparé et exécuté selon un planning bien établi.

L'étude de l'implantation des collections, réalisée par un comité, avait pour objectif de déterminer la destination de chaque collection (voir annexe du CPS).

La BNRM a connu, entre 2009 et 2013, un flux important de dons de documents (plus de 200.000 volumes). Ceci a entraîné la saturation rapide de ses magasins et l'a contraint à exploiter les espaces de l'ancien site, devenu l'annexe.

Conformément à l'article 21 du CPS, les modalités de paiement ont été respectées.

Le premier appel d'offre ouvert du marché de déménagement a été déclaré infructueux en raison de l'absence de concurrence (un seul prestataire), en plus des carences constatées au niveau de l'offre. De ce fait, la BNRM a choisi de relancer le marché en choisissant l'option de marché restreint pour deux raisons principales : gagner du temps et maîtriser les coûts. Le soumissionnaire écarté faisait partie, obligatoirement, de la liste des sociétés convoquées. Son offre financière était la moins-disante avec une offre technique nettement améliorée,

Les 3500 documents (dons français en majorité) conservés à l'annexe ne constituent pas un oubli survenu lors du déménagement. Ces documents étaient consultables dans la salle de lecture de l'annexe, mise à la disposition des usagers comme salle d'étude jusque 2010.

Les responsables de la BNRM ont décidé de faire exclusivement de l'annexe, un espace réservé à la conservation et à la consultation des périodiques (revues et journaux) et des collections offertes.

## Système des dépenses fiscales au Maroc

Les dépenses fiscales sont des mesures prises à titre dérogatoire sous forme d'exonérations, déductions, abattements, etc. ayant pour but d'inciter ou d'induire un comportement souhaité chez certains agents économiques afin d'atteindre des objectifs stratégiques.

Le poids des dépenses fiscales dans les finances publiques a atteint, au fil des années, des proportions assez importantes. En 2014, leur montant a atteint 34,65 Md DH, soit 17,1% du total des recettes fiscales et 3,8% du PIB. Ce montant dépasse le budget de certains grands départements ministériels comme l'Intérieur, l'Équipement et le transport ou la Santé.

Sur la période de 2005 à 2014, le total des dépenses fiscales consenties par l'État a atteint 284 Md DH. Depuis 2005, ces dépenses font l'objet d'une évaluation partielle, mais leur coût n'a jamais été évalué.

Cependant, malgré leur poids, il est noté l'absence d'encadrement juridique approprié des dépenses fiscales, à telle enseigne en ce sens qu'il n'existe pas de définition précise de ces dépenses. Cette notion n'est définie citée par aucun texte juridique. Le Code général des impôts, qui est la le cadre de référence en la matière, ne lui réserve pas de définition, et il se limite à énumérer les différents types de dérogations que l'État consent au profit de certains secteurs économiques.

De même, ces dépenses n'ont pas encore fait l'objet d'un système de gouvernance, de suivi et d'évaluation devant aboutir à leur maîtrise, sachant qu'elles ne cessent d'augmenter d'année en année. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les pouvoirs publics n'ont pas encore arrêté de vision claire quant à la révision des dérogations qui n'ayant pas permis d'atteindre les objectifs escomptés de leur création ou l'annulation de celles devenues désuètes.

La création des dépenses fiscales se caractérise par l'insuffisance du verrouillage au niveau de leur autorisation en comparaison avec les procédures adoptées en matière de dépenses budgétaires. A l'occasion de leur création, il n'existe pas d'obligation juridique d'explicitier les raisons motivant le recours aux dépenses fiscales plutôt qu'aux dépenses budgétaires. Au moment de l'examen des projets des lois de finances, les nouvelles mesures fiscales dérogatoires proposées sont soumises au Parlement pour autorisation sans être appuyées d'analyses solides et de prévisions chiffrées suffisamment fiables.

L'absence d'un cadre arrêtant les objectifs annuels et pluriannuels recherchés par les dépenses fiscales autorisées peut ainsi aboutir au manque de cohérence et d'articulation entre les mesures fiscales et budgétaires.

En matière de gouvernance et de pilotage, les dépenses fiscales se caractérisent par l'absence de dispositif exigeant notamment, la fixation d'objectifs annuels, le chiffrage des coûts des nouvelles mesures et la systématisation de l'évaluation de leur impact. Ce qui risquerait de poser un problème de transparence et de contrôle.

La faiblesse du système de gouvernance des dépenses fiscales se traduit notamment par l'absence de structure de pilotage, de suivi et d'évaluation dédiée. Leur gestion se réduit à la collecte des statistiques, au calcul des manques à gagner et à l'élaboration de quelques rares études d'évaluation se rapportant à certaines mesures fiscales dérogatoires.

Il est également noté la non systématisation de l'évaluation de l'impact des dérogations décidées. L'évaluation du manque à gagner, qui se fait depuis 2005, porte uniquement sur les dépenses fiscales et se fait annuellement via les rapports annexés aux projets des lois de finances. Or, en l'absence de disposition imposant d'évaluer l'intégralité de ces dépenses, cette évaluation reste incomplète, puisque les mesures recensées ne sont pas systématiquement évaluées pour estimer l'impact réel de l'ensemble des mesures fiscales dérogatoires. En 2014, sur les 402 mesures recensées, 102 sont restées sans évaluation, soit 25%.

Le dispositif actuel d'évaluation des dépenses fiscales s'appuie essentiellement sur des statistiques descriptives se basant sur les déclarations fiscales et les informations collectées au niveau des certains départements ministériels sans s'assurer de la réalisation des objectifs attendus de ces dépenses et leur impact socio-économique.

Sur un autre registre, les mesures fiscales dérogatoires adoptées ne sont pas systématiquement limitées dans le temps. La quasi-totalité de ces mesures a été créée sans qu'elle soit assortie de limitation de leur durée de validité. Parmi les 402 mesures fiscales dérogatoires recensées en 2012, seulement neuf ont été limitées dans le temps. Par conséquent, la création des mesures fiscales dérogatoires non limitées dans le temps, permet leur reconduction, d'année en année, sans que leur pertinence et leur efficacité fassent l'objet d'évaluation de l'impact socio-économique.

Ajouter à cela, la création de la majorité des dépenses fiscales sans plafonnement. Le montant total prévisionnel des dépenses fiscales n'est pas présenté dans la loi de finances annuelle et ne subit pas le même processus d'encadrement budgétaire que les dépenses et les recettes, ce qui ne permet pas de s'assurer que ces dépenses n'entravent pas l'équilibre et la bonne exécution du budget de l'Etat.

**Pour aider les pouvoirs publics à renforcer davantage le cadre régissant les dépenses fiscales, leur gouvernance et leur évaluation, la Cour des comptes recommande ce qui suit :**

- **En matière d'encadrement juridique : donner une définition précise aux dépenses fiscales et soumettre leur adoption à une procédure claire ;**
- **Concernant le coût budgétaire élevé des dépenses fiscales : procéder à la révision régulière de la liste des dépenses fiscales dans la perspective de maîtriser leurs coûts, notamment pour les postes les plus coûteux ;**
- **En matière de gouvernance et de pilotage des dépenses fiscales :**
  - insérer dans les lois de finances annuelles la liste exhaustive de l'ensemble des dépenses fiscales autorisées et chiffrées ;
  - mettre en place un système d'encadrement spécifique, notamment ce qui concerne le principe du vote annuel du montant prévisionnel de ces dépenses ;
  - adopter le principe de plafonnement des dépenses fiscales ;
  - assortir toutes les dérogations fiscales adoptées d'une durée de mise en vigueur limitée ;
  - créer une structure de pilotage, de suivi et d'évaluation dédiée.
- **Concernant le système d'évaluation :**
  - continuer l'effort d'évaluation des dépenses fiscales en vigueur et s'orienter davantage vers l'évaluation de leur impact socio-économique ;
  - améliorer le contenu du rapport sur les dépenses fiscales dans le but de réaliser des évaluations approfondies de la pertinence, l'efficacité et l'efficacité des dérogations décidées ;
  - mesurer l'impact socio-économique des dépenses fiscales en adoptant des objectifs et des indicateurs de performance mesurables.

# Système de la compensation au Maroc : Diagnostic et propositions de réforme

La Cour des comptes a été saisie par le Président de la Chambre des Représentants en date du 18 juillet 2013, en vue de réaliser une mission d'évaluation portant sur le système de compensation. Cette requête a été faite en vertu de l'article 148 de la Constitution et de l'article 224 du règlement intérieur de ladite Chambre.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a mené une mission d'évaluation des composantes du système de compensation en vigueur au Maroc pour l'ensemble des produits subventionnés. Cette évaluation présente un diagnostic de la situation, en mettant en relief les principaux dysfonctionnements, et propose un ensemble de recommandations et pistes de réforme.

## I. Conclusions du diagnostic

### 1. Système de compensation

#### a. Fondements

Les produits compensés constituent un enjeu financier considérable. En 2013, leur valeur a dépassé les 115 milliards DH dont la quasi-totalité est importée, représentant près de 13% du PIB. L'action de l'Etat dans ce domaine devrait être à la hauteur de cet enjeu.

La compensation est présentée comme un instrument pour la maîtrise de l'inflation et le soutien à la compétitivité des entreprises et comme moyen de préservation du pouvoir d'achat des populations et de stimulation de la demande et, par voie de conséquence, de la croissance économique.

En revanche, la compensation crée des effets pervers et des comportements anti-économiques : gaspillage de ressources, découragement pour l'utilisation des énergies renouvelables et pour l'efficacité énergétique, non incitation à la recherche de réduction des coûts, effets de distorsion.

Dans les faits, c'est le contribuable qui supporte la charge de compensation en lieu et place du consommateur, qu'il soit particulier ou professionnel

Globalement, le système de compensation est administré par l'Etat à travers, en particulier, la fixation de la structure des prix. Bien que ce système ait été réaménagé de façon ponctuelle, il n'a pas connu, pour autant, de réforme en profondeur.

Le poids de la charge de compensation accentue la vulnérabilité macro-économique, réduit les marges budgétaires notamment en matière d'investissement et présente un risque majeur pour la croissance économique et l'emploi.

En effet, la charge de compensation creuse le déficit budgétaire de l'Etat et celui de la balance commerciale et des comptes extérieurs.

Censée profiter principalement aux couches les plus défavorisées, la compensation s'est transformée, au fil des temps, en une dépense budgétaire qui subventionne les producteurs notamment ceux opérant dans le secteur du transport et dans la production de l'énergie électrique, des plantes sucrières et même dans certains secteurs industriels. Ces producteurs et professionnels bénéficient de près des deux tiers des subventions de la compensation. Les ménages n'en bénéficient que du tiers environ.

Chaque ménage sans véhicule a bénéficié, en moyenne annuelle, de 2.552,00 DH de subventions directes via la compensation en 2012 et 1.953,00 DH en 2013. Le ménage utilisant un véhicule a bénéficié respectivement de 5.319,00 DH et 3.970,00 DH par an.

Une part significative de la charge de compensation profite aussi à l'Etat et aux autres organismes publics qui bénéficient de produits compensés pour leur exploitation et leur parc de véhicules.

Ainsi, le système de compensation a dévié de sa vocation originelle de stabilisation des prix des denrées de base pour se transformer en mécanisme d'aide qui fausse la réalité des coûts et masque la vérité des prix, en particulier dans les secteurs de l'énergie électrique et du transport.

Le système d'indexation des produits pétroliers liquides, mis en place en septembre 2013, présente l'avantage de maîtriser la charge de compensation par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances. Ce système ne permet pas, pour autant, de résoudre la problématique de cette charge et pourrait même pérenniser son caractère structurel.

Néanmoins, les mesures prises par le gouvernement en 2013 et 2014, sont de nature à atténuer la charge de compensation à l'avenir.

A la lumière de ce qui précède, il se dégage que, hors réforme structurelle, rien ne laisse présager une baisse permettant une baisse de la charge de compensation à un niveau soutenable pour les finances publiques.

Ces constats militent en faveur d'une réforme destinée à recadrer le système de compensation selon une logique de rationalité économique et de ciblage social.

### **b. Gouvernance**

La gouvernance du système de compensation est caractérisée par la fragmentation et le cloisonnement. Les ministères et organismes impliqués dans ce domaine ne coordonnent pas suffisamment leurs actions. Chaque intervenant reste cantonné dans les limites de ses prérogatives, ce qui ne permet pas de créer les synergies favorables à la régulation et à la gestion du système.

Dans le cas des produits pétroliers, par exemple, c'est le Ministère chargé de l'énergie qui fixe la structure des prix sans consultation préalable avec la Caisse de compensation. Cette dernière se limite à payer les subventions sur la base des déclarations faites par les sociétés pétrolières préalablement validées par ledit Ministère.

Des Départements dont les secteurs sont fortement concernés par la compensation, tels que l'agriculture et le transport, ne sont pas suffisamment associés à la fixation des instruments de gestion des systèmes de compensation.

L'information statistique relative aux produits pétroliers, telle que prévue par l'article 10 du décret d'application du 7 avril 1973, modifié en 1996, reste très sommaire et limitée aux mouvements de produits sans autre précision.

L'importation des produits subventionnés demeure tout à fait libre, entre les mains des opérateurs, sans intervention de l'Etat au niveau des modalités et conditions d'approvisionnement.

La Caisse de compensation subventionne les achats de produits pétroliers et non les mises en consommation effectives. Elle ne dispose pas de système d'information permettant de rapprocher les quantités importées avec celles transportées, ni d'appréhender les avoirs sur factures au titre d'éventuels retours de produits.

La Caisse n'a pas de droit de regard sur le choix des fournisseurs, ni sur les prix d'achat. Elle n'opère pas suffisamment de contrôle auprès des opérateurs bénéficiant de ses subventions.

La forte intégration des opérateurs exige de la part de la Caisse le développement de techniques élaborées pour effectuer des contrôles pertinents et efficaces du fait, en particulier, des facturations intra-groupes.

Elle ne dispose pas de base de données sur ses partenaires, même au niveau des informations financières basiques comme les comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes de ces opérateurs dont le nombre reste limité.

Il n'existe pas de dispositif juridique clair permettant à la Caisse de recouvrer ses créances dans les situations où elle devient créditrice vis-à-vis des opérateurs.

### **c. Fiscalité**

La fiscalité des produits compensés alourdit la charge de compensation supportée par l'Etat.

Les subventions supportées par l'Etat en faveur des produits pétroliers et du sucre incluent la TVA dont le produit est estimé à 6,4 milliards DH en 2012 et 5,2 milliards DH en 2013.

La compensation finance indirectement les collectivités territoriales au titre de la part de la TVA qui leur est affectée dont le montant est estimé en 2012, à 1,9 milliard DH.

La charge de compensation est amplifiée du fait de l'intégration des taxes intérieures à la consommation dans l'assiette de calcul de la TVA applicable aux produits compensés.

## **2. Produits compensés**

### **a. Produits pétroliers liquides**

Le gasoil consomme plus de 40% de la charge des subventions destinées aux produits pétroliers. C'est un combustible fortement subventionné. Ces dernières années, la subvention moyenne unitaire de ce produit a atteint des niveaux très élevés (55% en 2011, 49% en 2012 et 38% en 2013).

Le gasoil est consommé principalement par le secteur du transport (43%), l'agriculture (21%), l'industrie (17%) et les ménages (19%).

L'essence est essentiellement consommée par les ménages (76%). Ce produit est le moins subventionné. Il devait générer des recettes de péréquation destinées à financer la filière du gaz butane.

Le développement des conditions d'approvisionnement du marché national en produits pétroliers reste handicapé par la limite des capacités de réception et de stockage.

La constitution des stocks, qui restent en deçà des normes réglementaires, n'a pas connu d'amélioration significative en dépit des mécanismes essayés par le passé pour pallier cette insuffisance.

Le système de tarification en vigueur depuis 1995, basé sur les cotations du marché de Rotterdam, n'est pas de nature à optimiser les opérations d'achats à travers la concurrence entre les opérateurs.

Les structures de prix des produits pétroliers sont marquées par leur multiplicité et leur complexité et comportent des postes de charges sans relation avec la réalité des coûts qu'elles sont censées couvrir. Ces structures ne sont pas révisées de manière à tenir compte des évolutions techniques et du marché.

Pour le gasoil et l'essence, les structures prévoient le calcul de leur prix de reprise sur la base des cotations du marché de Rotterdam avec des spécifications de produits contenant 10 ppm<sup>12</sup> alors que les produits commercialisés au Maroc sont à 50 ppm.

Sachant que les produits contenant 10 ppm sont de meilleure qualité que ceux avec 50 ppm, leurs cotations sont plus élevées et par conséquent, il en résulte un renchérissement des prix de reprise et une augmentation des charges de la compensation y afférentes.

### **b. Gaz butane**

La consommation du gaz butane est répartie entre les ménages (59%) et l'agriculture (39%). Elle est couverte à 92% par des importations.

Le gaz butane est le produit pétrolier le plus subventionné, avec une contribution moyenne unitaire de compensation de 224% en 2012. En raison de son prix, il a connu une déviation, par rapport à sa destination sociale originelle, vers des usages industriels et professionnels qui profitent de plus en plus de son prix très bas.

---

<sup>12</sup> PPM : signifie teneur en soufre en partie par million

Les opérateurs dans cette filière sont subventionnés sur toute la chaîne, depuis l'acte d'achat sur les marchés internationaux jusqu'à la distribution. Par conséquent, ils ne sont pas enclins à chercher les meilleures opportunités qui se présentent pour approvisionner le marché national.

Ce secteur est caractérisé par une tarification établie selon une logique d'opérateurs indépendants les uns des autres, qui prévoit la rémunération de chaque intervenant de manière séparée. Alors que certains ces opérateurs se sont fortement intégrés et la tarification en vigueur n'est plus adaptée à la structure actuelle du secteur.

### **c. Fuel ONEE**

Dans le cadre du soutien quasi-généralisé aux prix des produits pétroliers, le gouvernement a opté en 2008 et 2009 pour la subvention du fuel qui entre dans la production d'électricité.

Avec la flambée des cours du pétrole, l'augmentation de la demande en électricité et la non réalisation de nouvelles unités de production, ce choix technique s'est révélé inapproprié, engendrant des surcoûts devenus insoutenables.

En 2012, la subvention absorbée par le fuel ONEE était de 7,2 milliards DH. Entre 2008 et 2013, la subvention cumulée du fuel ONEE a été de plus de 22,8 milliards DH. Il est prévu qu'elle dépasse les 54 milliards DH entre 2008 et 2022, même dans le cas du scénario favorable de réalisation du plan d'investissement de l'Office dans les délais prévus.

### **d. Sucre**

En 2012, la charge de compensation s'est établie à 5 milliards DH. En 2013, elle a sensiblement baissé pour se situer à 3,6 milliards DH.

La décomposition de la charge de compensation liée aux importations du sucre brut et celle se rapportant à la production locale permet de conclure que l'essentiel de la subvention du sucre profite au tissu productif national.

En 2013, les subventions allouées au sucre local représentent 96% du total de la charge de compensation du sucre contre 4% pour les importations, alors que les quantités subventionnées du sucre local ne représentent que 30% des quantités globales compensées.

Durant sur la période 2011-2012, caractérisée par une hausse sans précédent des cours internationaux, la production nationale du sucre a absorbé 57% des subventions bien qu'elle n'ait représenté que 20% de la consommation locale.

Le souci d'améliorer l'autosuffisance du pays en produits alimentaires et de protéger l'amont agricole pour des considérations essentiellement sociales, s'est traduit, depuis la mise en œuvre de contrats-programmes entre l'Etat et la profession, par une hausse significative des prix des plantes sucrières à la hausse depuis 2011, prise en charge par la Caisse de compensation.

Les prix à la production nationale qui étaient gelés de 2006 à 2011, demeurent élevés par rapport aux prix de référence internationaux. Néanmoins, les résultats atteints sont en deçà des aspirations, en termes de production et de rendement. Les spéculations agricoles bénéficient également d'autres avantages prévus dans le cadre du Fonds de Développement Agricole.

Le système de subvention a certes amélioré le revenu des agriculteurs mais s'est traduit par un prix du sucre au consommateur parmi les plus bas comparativement aux pays du voisinage ou même à niveaux de revenu inférieurs au Maroc.

Le gel des prix au consommateur depuis 2006 s'est accompagné par le relèvement de la subvention forfaitaire et l'institution d'une subvention supplémentaire sur les importations dès que leur coût dépasse le prix cible arrêté par l'Administration.

La subvention continue à être servie pour toutes les catégories du sucre en l'occurrence, le granulé et les produits élaborés (pain, lingot et morceaux). Et ce, en dépit d'un différentiel des prix qui militerait en faveur de la limitation de la compensation au sucre granulé.

Le mécanisme de restitution d'une partie de la subvention auprès des industriels utilisant le sucre et des exportateurs génère des rendements insignifiants.

### e. Farine

Depuis 2007, le soutien au blé tendre absorbe environ 50% des subventions, sachant qu'au début de la précédente décennie, la farine nationale de blé tendre en bénéficiait de plus de 80%.

Les données relatives à la subvention de la farine nationale de blé tendre et de la farine spéciale de blé tendre, montrent que la compensation proprement dite a diminué sous l'effet de légères réductions du contingent alloué aux communes défavorisées. Néanmoins, le soutien accordé au blé tendre a connu une nette augmentation due principalement à la prise en charge par l'Etat, à travers divers programmes, des conséquences de la flambée des cours internationaux.

Les prix officiels de la farine nationale de blé tendre n'ont pas connu de changement depuis plus de deux décennies. Le gel des prix à la consommation a des répercussions négatives sur la charge de compensation, en raison de la prise en charge par l'Etat, à travers l'ONICL, de plusieurs postes dans la structure des prix.

Des distorsions sur les prix ont été, par ailleurs, confirmées par une étude lancée par la profession. Cette étude est parvenue à la conclusion selon laquelle pour la farine nationale de blé tendre, le prix réellement pratiqué au consommateur varie 2,60 et 3 DH/kg au lieu du prix officiel fixé à 2 DH/kg.

Plusieurs dysfonctionnements caractérisent le système actuel. En effet, les subventions accordées au secteur n'ont pas eu d'impact significatif sur l'amélioration des rendements agricoles. La dépendance alimentaire ne s'est pas améliorée et les importations du blé tendre couvrent entre 30% et 80% des besoins du pays.

Un autre biais et non des moindres réside dans la subvention des farines libres, à travers le soutien au blé tendre, utilisées en partie dans la fabrication de produits à grande valeur ajoutée (pâtisseries, pains spéciaux, etc.), commercialisés à des prix élevés.

## II. Pistes de réforme

### 1. Orientations stratégiques

La rationalisation du système de compensation nécessite la définition d'une véritable stratégie dans le cadre d'un plan intégré de politiques publiques et de programmes de restructuration s'inscrivant dans la durée et selon une vision réaffirmant la vocation sociale de cette politique.

Les axes majeurs de cette stratégie, à implémenter dans son ensemble de façon intégrée, progressive et coordonnée, consistent à :

- Réduire de manière progressive et concertée le périmètre de la compensation aux seuls produits de base destinés à la consommation des ménages, à savoir le gaz butane, la farine et le sucre ;
- décompenser, de manière graduelle, les produits pétroliers liquides et leur substituer des aides à l'investissement notamment en faveur du secteur du transport pour la modernisation du parc et l'acquisition de véhicules à faible consommation énergétique ;
- accompagner la décompensation du fuel industriel, décidée en janvier 2014, par des mesures de soutien à l'investissement pour les industries utilisant ce combustible afin de préserver leur compétitivité, tout en incitant à leur conversion énergétique.
- mettre fin aux subventions du fuel utilisé par l'ONEE et leur substituer d'autres mécanismes tels que la recapitalisation pour couvrir les investissements et l'amélioration de l'autofinancement de l'Office dans le cadre d'un contrat de programme avec l'Etat ;
- accélérer le programme d'investissement de l'ONEE pour la production de l'énergie électrique afin de se passer des turbines à gaz dont le coût du kwh est exorbitant ;

- optimiser les coûts des produits pétroliers compensés par la réalisation de nouvelles infrastructures et la construction de nouvelles unités de stockage dans le cadre d'une politique visant la constitution de réserves stratégiques, notamment pour les produits énergétiques et alimentaires ;
- promouvoir l'efficacité énergétique et la production d'énergies renouvelables visant en particulier à diminuer la consommation du gaz butane à travers des programmes phares bien identifiés ;
- s'assigner un niveau de charges de compensation tolérable par rapport aux impératifs de soutenabilité du cadre macro-économique.

## 2. Gouvernance

Il serait opportun de développer des synergies entre les différents organismes intervenant dans le système de compensation.

Il est recommandé à cet effet, de créer un "Comité de veille de la compensation" qui serait composé outre la Caisse de compensation et l'ONICL, des représentants des Ministères chargés de l'énergie, des affaires générales, des finances, de l'industrie, de l'agriculture et du transport ainsi que des représentants des filières professionnelles concernées.

La principale mission de ce Comité serait de conseiller le gouvernement sur les stratégies et les mécanismes à mettre en œuvre pour rationaliser le système de compensation. Il devrait notamment assurer une veille active et permanente au niveau des marchés mondiaux des produits concernés, alerter sur les risques potentiels quant à l'optimisation et la sécurisation des approvisionnements des produits compensés et proposer les actions à même de parer à ces risques.

L'Etat devrait contrôler en amont les importations des produits compensés en se donnant la possibilité d'inciter les opérateurs concernés à opérer des achats à terme au moment des détentes des cours mondiaux. Ceci permettra de planifier la charge de compensation sur un horizon pluriannuel.

Les prérogatives de la Caisse de compensation devront être élargies afin que cet organisme ne se cantonne plus dans un rôle de caissier mais qu'il devienne un véritable observatoire des produits compensés participant à une veille permanente par rapport aux risques financiers que le pays encourt. Elle devrait à ce titre, disposer d'une banque de données développée sur les marchés mondiaux.

La Caisse devrait disposer d'un pouvoir de contrôle réel et étendu lui permettant notamment d'avoir un large droit de communication auprès des fournisseurs des produits compensés.

La situation où la Caisse devient créditrice vis-à-vis des opérateurs, vécue pour la première fois en 2013, mérite d'être clarifiée dans le cadre d'un dispositif juridique.

Les formules fixant la structure des prix et des coûts des produits compensés devraient être révisées sur la base d'études dans le sens de la transparence, de la simplification et de la recherche de gains de productivité.

Des réductions significatives peuvent être obtenues sur la structure des prix de reprise et même au niveau des prix de vente, grâce à des mécanismes de forfaitisation, d'exclusion des taxes parafiscales, de révision de la rémunération de stockage et des marges de distribution.

La lisibilité de l'information budgétaire, comptable et financière relative à la compensation devrait être améliorée à travers notamment :

- l'individualisation de la charge de compensation, qui constitue le 2ème poste des dépenses ordinaires de l'Etat après la masse salariale, dans une nomenclature apparente de la loi de finances au lieu de son intégration au chapitre des charges communes ;
- le rattachement des charges de la compensation afférentes à l'exercice budgétaire qui les concerne ;

- l'inscription de crédits budgétaires suffisants pour couvrir la charge réelle de la compensation et éviter la reconstitution de nouveaux arriérés de paiement ;
- la communication des coûts des mesures d'accompagnement à l'indexation : coût du hedging, montant des aides aux différentes catégories sectorielles, montant des dépenses sociales ou fiscales destinées à atténuer les révisions tarifaires, ...

Concernant le nouveau système d'indexation, il est préconisé de le perfectionner afin qu'il permette de tendre vers une diminution progressive des crédits réservés à la compensation.

Une des possibilités est d'envisager un système d'indexation asymétrique qui fonctionne :

- à la hausse, dès que les cours du pétrole auront dépassé ceux ayant servi comme hypothèse à l'élaboration de la loi de finances. Ce qui permet d'amortir la hausse des prix en cas de flambée brutale des cours ;
- à la baisse, dans la limite d'un prix plancher correspondant à celui qui était en vigueur avant le déclenchement de l'indexation. Ce qui permet d'amortir la hausse ultérieure des prix en cas de flambée des cours, d'autant plus qu'il est peu probable que les entreprises et professionnels qui ont déjà augmenté les prix de leurs produits et services, les revoient à la baisse.

Le nouveau système d'indexation devrait éviter les dispositifs compensatoires au titre des consommations de combustibles en faveur de catégories sectorielles en raison des risques de dérapage qui leur sont inhérents.

Concernant le contrôle des stocks des produits pétroliers, du sucre et de la farine, il est recommandé de recourir aux services de sociétés spécialisées. Ces dernières devraient effectuer les vérifications et diligences nécessaires pour aider l'Administration à s'assurer du respect de la réglementation en la matière et de la réalité des déclarations faites par les opérateurs et ce, sur la base d'un cahier des charges préalablement arrêté.

Concernant la fiscalité, il est recommandé de :

- consacrer, par voie légale, l'exclusion des subventions servies par la Caisse de compensation du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- écarter la prise en charge par la Caisse de compensation du différentiel d'augmentation du taux de la TVA sur les produits pétroliers qui doit être répercuté sur la filière ;
- prévoir l'exonération des taxes parafiscales à l'importation de produits soumis à la compensation et revoir la structure des prix en conséquence ;
- examiner la possibilité d'affecter une partie des recettes fiscales sur les produits pétroliers à un fonds d'investissement de mise à niveau de la filière, notamment en matière de reconversion au gaz naturel liquéfié et plus généralement de l'efficacité énergétique ;
- prévoir des mesures fiscales incitatives en faveur du développement des énergies renouvelables et des technologies porteuses d'économie d'énergie, notamment par des exonérations sur les acquisitions de biens d'équipement.

### III. Recommandations

#### ➤ Concernant les produits pétroliers, il est recommandé de :

- revoir le système d'approvisionnement dans le sens d'une meilleure implication des pouvoirs publics pour amener les sociétés pétrolières à optimiser leur achat en assurant la régularité de l'approvisionnement du marché, en améliorant les capacités d'accueil des ports et en augmentant les capacités de stockage ;

- prévoir la mise en œuvre d'infrastructures importantes, notamment des ports pouvant accueillir des navires de grande capacité et lancer la construction de terminaux gaziers et des investissements connexes ;
- Repenser le système de constitution des capacités de stockage et des stocks à travers une forme de partenariat entre l'Etat et les opérateurs. Et examiner la possibilité de création d'une société d'économie mixte spécialement dédiée. Les montants accumulés à travers la marge spéciale de constitution des stocks pourraient servir au financement de ce projet.
- réviser les structures des prix dans le sens de leur simplification en éliminant certains postes de charges qui paraissent peu justifiés. ;
- prévoir un mécanisme de révision périodique de ces structures pour prendre en compte les évolutions du marché et de la filière et adapter la structure des prix du gaz butane conditionné au fait que de nombreux opérateurs sont aujourd'hui totalement intégrés ;
- accompagner la décompensation du fuel industriel, décidée en janvier 2014, par des mesures de soutien à l'investissement au profit des industries utilisant ce combustible afin de préserver leur compétitivité, tout en incitant à leur conversion énergétique ;
- étudier la possibilité de limiter la compensation du gaz butane à des contingents destinés aux ménages. Pour le secteur agricole, prévoir des programmes de soutien encourageant en particulier l'utilisation de kits fonctionnant à l'énergie solaire ;
- lancer progressivement la filière du gaz naturel et doter le pays d'infrastructures appropriées pour la distribution de ce produit en commençant par les grands centres urbains, ce qui sera de nature à permettre des économies importantes, notamment en coûts de distribution.

➤ **Concernant l'ONEE, il est recommandé de :**

- extraire l'ONEE du mécanisme de la compensation et accorder d'autres formes de soutien à cet Office, afin d'améliorer ses capacités d'autofinancement dans le cadre d'un contrat-programme avec l'Etat ;
- veiller à la réalisation, en temps opportun, du programme d'investissement de l'ONEE et entreprendre la réalisation du terminal gazier et des investissements connexes ;
- faire d'urgence les choix qui s'imposent en matière d'augmentation de la capacité de production électrique et lancer la réalisation de nouvelles centrales à charbon propre qui demeurent les plus compétitives à l'heure actuelle ;
- apporter l'appui nécessaire des pouvoirs publics pour réduire tout risque de décalage du programme de l'ONEE par le lancement des investissements publics indispensables (ports, chemin de fer, routes ...), la réalisation des études d'impact, l'acquisition des terrains, la mobilisation des financements dans les délais opportuns et la délivrance des autorisations ;
- entreprendre la restructuration institutionnelle, opérationnelle et financière de l'ONEE, qui revêt une priorité extrême. La restauration des équilibres économiques et financiers de l'Office devrait faire l'objet, d'un plan d'urgence impliquant toutes les parties concernées ;
- traiter les aspects fondamentaux relatifs aux investissements et leur mode de réalisation et de financement ainsi que l'ensemble des volets concernant la recapitalisation de l'Office, la révision de ses tarifs et la résolution de la problématique de sa caisse interne de retraite dans le cadre du contrat -programme susmentionné ;
- revoir la politique de tarification de l'ONEE dans le sens de la vérité des prix tout en veillant à préserver le pouvoir d'achat des couches sociales défavorisées en étudiant la possibilité d'adopter les formules du prépayé. Ce mode aurait comme levier la péréquation entre les différentes couches sociales.

➤ **Concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, il est recommandé de :**

- prendre des mesures d'accompagnement dans le cadre d'une politique volontariste en vue d'encourager les solutions basées sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, notamment pour l'agriculture, les ménages et les administrations publiques, étant précisé que l'impact de ces mesures restera limité tant que les tarifs du kwh sont largement inférieurs au coût de revient ;
- prendre les dispositions rendant obligatoires les lampes à basse consommation dans les Administrations publiques, les collectivités locales et les organismes publics et incitant à leur généralisation à l'ensemble des autres consommateurs ;
- mener une réflexion quant à la possibilité de remplacer progressivement le parc utilisé actuellement dans le transport public par des véhicules fonctionnant au gaz naturel liquéfié qui peut s'avérer plus économique et moins polluant ;
- rationaliser l'utilisation du gaz butane à travers le développement d'autres sources d'énergie pour le pompage de l'eau et le chauffage, notamment à travers l'utilisation de l'énergie solaire ;
- lancer des programmes phares bien identifiés dans ce domaine, notamment le photovoltaïque pour l'agriculture et les chauffe-eau solaires, qui soient pilotés par des organismes publics reconnus pour leur capacité à implémenter des projets d'envergure à l'instar des programmes PERG<sup>13</sup> et PAGER<sup>14</sup>.

➤ **Concernant le sucre, il est recommandé de :**

- améliorer les niveaux de rendement et de productivité de l'amont agricole, en vue de réduire les écarts entre les coûts de production intérieurs et les prix internationaux dans le cadre de contrats-programmes élaborés en phase avec les objectifs stratégiques du Plan Maroc Vert, dont la sécurisation, par la production locale, d'une part importante des besoins du pays ;
- réviser le prix cible servant au calcul de la subvention forfaitaire, en prenant en compte d'une part les améliorations du rendement et d'autre part les effets d'utilisation de la capacité de l'outil industriel ;
- envisager le recours à des achats de sécurisation des approvisionnements en sucre, en période de détente des cours, sous la supervision d'un Comité de veille de la compensation, en relation avec les mesures à prendre en matière de renforcement des capacités de stockage et de constitution de stocks stratégiques.

➤ **Concernant la farine, il est recommandé de :**

- réduire les coûts de production à travers l'amélioration des rendements des petits exploitants en actionnant les leviers que sont le foncier, le financement, la formation et la fiscalité et ce, dans le cadre de contrats programmes s'inscrivant en ligne avec les objectifs du Plan Maroc Vert, de manière à améliorer la sécurité alimentaire en blé tendre et réduire le plus possible l'écart entre les coûts de production à l'intérieur et ceux observés à l'international ;
- sécuriser les approvisionnements en recourant à des achats massifs, en période de détente sur les cours, sous la supervision d'un "Comité de veille de la compensation", parallèlement aux mesures à prendre en matière d'amélioration des conditions de collecte et de constitution de stocks de sécurité, avec l'implication directe de l'ONICL ;

<sup>13</sup> Plan d'électrification rurale généralisée

<sup>14</sup> Plan d'adduction d'eau potable dans le monde rural

- poursuivre l'effort d'optimisation pour contingenter le tonnage de la farine nationale de blé tendre en ciblant davantage les bénéficiaires sur la base des critères d'éligibilité arrêtés en concertation avec les différentes parties concernées ;
- renforcer le contrôle des coûts et des marges par rapport aux normes réglementaires afin que le consommateur bénéficie pleinement des subventions supportées par le budget de l'Etat et éviter qu'une partie soit déviée au profit des opérateurs et des intermédiaires dans la filière.

# Gestion déléguée des services publics locaux

La Cour des comptes et les Cours régionales des comptes ont réalisé une évaluation de la gestion déléguée des services publics relevant des collectivités territoriales relatifs à la distribution d'eau et d'électricité, à l'assainissement liquide, au transport urbain et à la propreté.

Cette évaluation vise particulièrement à :

- dresser un diagnostic de ce mode de gestion en termes d'efficacité socio-économique pour le citoyen, de qualité de service pour l'utilisateur et d'efficacité des choix publics pour le contribuable ;
- tirer les enseignements de la gestion déléguée à travers l'examen de l'exécution d'un échantillon de contrats significatifs ;
- proposer des pistes de réforme et/ou d'amélioration.

La méthodologie retenue pour l'élaboration de ce travail s'est basée sur :

- les rapports de contrôle des Cours régionales des comptes portant sur le même objet ;
- l'exploitation du questionnaire relatif à la gestion des services publics locaux adressé à l'ensemble des communes urbaines et rurales ;
- des conclusions issues des séances de travail avec les principaux intervenants dans la gestion déléguée, en particulier les présidents des conseils communaux, les responsables du Ministère de l'intérieur, du Ministère des finances et du Département de l'environnement, de l'ONEEP et des managers dans différentes sociétés délégataires ;
- des informations recueillies auprès d'experts dans la gestion déléguée ;
- des rapports et études émanant d'institutions nationales et internationales dans cette matière ainsi que les benchmarks et les bonnes pratiques.

## A. Caractéristiques générales de la gestion déléguée

L'urbanisation accélérée du Maroc a engendré des besoins importants en infrastructures, en équipements collectifs et en services publics de base. La gestion déléguée, induisant un partenariat avec le secteur privé, vise à relever les défis nés de ces besoins urgents et sans cesse croissants.

Ces exigences se manifestent de manière prononcée en matière de financement des infrastructures nécessaires à la généralisation et à la continuité du service public, de la tarification optimale et du choix du meilleur rapport qualité-prix ainsi qu'en ce qui concerne la protection de l'environnement.

Le cadre institutionnel de la gestion déléguée, mis en vigueur depuis 2006, constitue un corpus juridique relativement précis et adapté pour régir les contrats passés par les collectivités territoriales. Il a contribué à introduire une plus grande transparence dans l'attribution de ces contrats, notamment par la généralisation de l'appel à la concurrence.

Globalement et au titre de 2013, les délégataires privés en matière de distribution, de transport urbain par autobus et de propreté, desservent une population de plus de 13,5 millions. Leur chiffre d'affaires s'élève à près de 15 Milliards de dirhams. Ils ont réalisé des investissements cumulés d'un montant près de 42 Milliards de dirhams. Ils emploient un effectif d'environ 35.000 salariés, auquel s'ajoutent de nombreux emplois directs et indirects.

Les délégataires, sur la base des quatre contrats de gestion déléguée du service de la distribution (Lydec, Rédal, Amendis Tanger, Amendis Tétouan) couvrant 46 communes, ont apporté des capitaux propres de 2.000 MDH. Ils ont réalisé des investissements de l'ordre de 32.321 MDH

depuis le début des contrats jusqu'en 2013 et un chiffre d'affaires de 10.822 MDH en 2013 (soit le tiers du chiffre d'affaires de distribution total de l'eau et le quart de celui de l'électricité). Ils emploient un effectif de 7.270 cadres et agents dont 4.965 repris des ex-régies intercommunales autonomes de distribution.

Le nombre de contrats de gestion déléguée pour le transport urbain par autobus, en cours d'exécution, est de 40 dont 17 conclus depuis 2006, couvrant 260 communes. Les sociétés délégataires dans le secteur ont réalisé un chiffre d'affaires de 1.790 MDH et employé un effectif de 12.950 personnes en 2013. Elles se sont engagées à réaliser des investissements de 5.680 MDH depuis le début du contrat de gestion déléguée jusqu'en 2013.

En 2013, la gestion déléguée du service de collecte et de nettoyage a concerné 147 communes contre 109 en 2012. Le nombre de contrats est passé de 33 avant 2006 à 101 contrats en 2013. La gestion déléguée est assurée par 15 délégataires avec un chiffre d'affaires de 2.218 MDH, en employant un effectif de personnel de l'ordre de 15.000 en 2013. Les investissements réalisés s'élèvent à 3.033 MDH depuis le début des contrats de gestion déléguée jusqu'en 2013. Environ 74% de la population urbaine sont desservis par des sociétés privées, soit près de 13,5 millions d'habitants en 2013 contre 8,5 millions en 2006

En 2013, la gestion déléguée des décharges publiques contrôlées a concerné 66 communes dont 58 ont conclu des contrats postérieurement à la mise en vigueur de la loi n°54-05. Le nombre de contrats actuellement en vigueur s'élève à 15 dont 5 passés avant 2006. La gestion déléguée de ce service est assurée par 12 délégataires avec un chiffre d'affaires de 268 MDH employant un effectif titulaire de 150 en 2013, auquel s'ajoutent de nombreux emplois directs et indirects. Les investissements réalisés s'élèvent à 1.184 MDH depuis le début des contrats de gestion déléguée jusqu'en 2013. La population desservie par les sociétés privées est de plus de 11 millions d'habitants en 2013 contre 2,9 millions en 2006

Avec un volume de déchets urbains de 5,5 millions de tonnes actuellement et 6,2 millions de tonnes à l'horizon 2020, la valorisation des déchets représente de véritables enjeux pour notre pays qui sont d'ordre économique, social et environnemental.

Depuis la conclusion du premier contrat avec "Lydec" à Casablanca en 1997, la gestion déléguée a impulsé un processus qui a amené tout le secteur de la distribution vers le progrès. Les régies de distribution ont été incitées à la modernisation de leurs systèmes de gestion, l'amélioration de leur politique commerciale et l'augmentation des rendements de leurs réseaux.

A la tarification unique de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement liquide administrée par l'Etat, s'est substituée une tarification modulée, permettant la régulation des prix par le contrat, offrant ainsi des possibilités d'adaptation des tarifs aux périmètres et populations desservis par les délégataires.

La flexibilité tarifaire introduite par les contrats de gestion déléguée contribue à l'augmentation des capacités d'autofinancement des délégataires dégagant plus de marges pour le financement des investissements de renouvellement et de maintenance ainsi que pour la couverture de l'investissement d'extension par les sommes collectées à travers les fonds de travaux.

Depuis le début des contrats jusqu'en 2013, les délégataires ont collecté pour le compte fonds de travaux un montant de 8.940 MDH dont 4.696 MDH par "Lydec", 1.783 MDH par "Redal" et 2.461 MDH par "Amendis" Tanger et Tétouan. Avec ces montants, le fonds de travaux représente 40 % des investissements réalisés sur la période.

Le recours à la gestion déléguée a permis d'atténuer le retard au niveau des investissements surtout dans l'assainissement liquide, de réaliser des stations de prétraitement des eaux usées dans de grandes agglomérations (Casablanca, Rabat, Tanger, Tétouan), d'édifier des émissaires en mer, d'installer des postes sources de grande capacité et d'augmenter les dimensions des réservoirs en eau potable.

En matière de transport urbain par autobus, les délégataires privés ont comblé le déficit engendré par la cessation d'activité des ex-régies communales permettant d'assurer la continuité du service

public et la couverture de périmètres urbains et de zones environnantes de plus en plus étendus. Les délégations dans ce secteur ont permis d'évoluer, de la concession par ligne desservie à la délégation d'un périmètre au profit d'un opérateur unique, induisant un service public plus efficace et plus attractif en direction des professionnels du transport.

Les délégataires ont contribué à faire progresser les services de propreté dans les villes en matière de nettoyage, de collecte et de gestion de la décharge publique. Cette activité a connu un essor et une professionnalisation qui ont permis l'émergence d'un secteur privé plus dynamique et plus efficace et suscitant l'intérêt d'opérateurs de dimension

Les délégataires ont introduits des méthodes managériales du secteur privé par la simplification des procédures, la formation du personnel, le transfert du savoir-faire, la modernisation des outils et systèmes d'information de gestion et le perfectionnement des dispositifs de contrôle interne. Ils ont également amélioré les rendements des réseaux et les taux de couverture. Ces opérateurs ont permis d'améliorer relativement la qualité des services sans pour autant satisfaire pleinement les attentes des citoyens.

## **B. Principaux éléments du diagnostic**

La gestion déléguée n'a pas tiré avantage de tous ses atouts potentiels, en raison notamment de dysfonctionnements dans la planification et dans l'expression des besoins par les autorités délégantes, de l'inexistence d'un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille. En outre, la gestion déléguée se trouve handicapée par la faiblesse de la collectivité territoriale, insuffisamment dotée de profils qualifiés pour prendre en charge les engagements souscrits dans le contrat de gestion déléguée, en particulier au niveau des fonctions de contrôle et de suivi.

L'absence d'un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille, n'a pas permis l'instauration d'une synergie de l'ensemble des acteurs intervenant dans les services publics locaux. Cet organe aurait contribué à doter les décideurs politiques d'outils pour concilier les objectifs sociaux avec les exigences de bonne gestion.

La gestion déléguée se trouve également handicapée par une vision principalement locale ne prenant pas suffisamment en compte la dimension inter-communale, voire régionale.

Les contrats de la gestion déléguée sont élaborés sans schémas directeurs d'électricité, d'eau et d'assainissement liquide pour la distribution, sans plans de déplacements pour le transport urbain et sans plans communaux, provinciaux et préfectoraux du processus de collecte, de tri, de mise en décharge et de traitement des déchets ménagers et assimilés dans le secteur de la propreté.

L'intervention des autorités de tutelle, notamment au niveau de la passation, de l'exécution et du contrôle des contrats n'est pas uniforme et s'effectue, en général, au cas par cas. Le rôle de ces autorités mérite d'être mieux défini.

La qualité de signataire du contrat au niveau de l'autorité délégante est source de nombreuses défaillances. Dans la pratique, les communes concluent les contrats de délégation de façon séparée et non dans le cadre d'un groupement juridiquement constitué. Ainsi, l'exécution des contrats de gestion déléguée ne permet pas aux collectivités territoriales d'exercer la plénitude de leurs prérogatives en tant qu'autorité délégante.

De ce fait, les communes ne se trouvent pas habilitées à assurer la gestion des comptes recevant les ressources apportées par le délégataire tels que le fonds de travaux, les comptes spéciaux et le compte de l'autorité délégante. Cette situation induit des conséquences négatives au niveau des ressources financières censées revenir aux communes et des décisions relatives à leur affectation.

La gestion des fonds de travaux connaît de nombreux dysfonctionnements. Ainsi, les participations collectées par les délégataires ne sont pas toujours versées intégralement au fonds. De même, les versements sont souvent réalisés avec retard par rapport aux délais contractuels.

Les parties au contrat ont parfois utilisé indûment ces fonds pour payer des arriérés des cotisations pour l'externalisation de régimes de retraite, la couverture des frais de fonctionnement du service permanent de contrôle, la rémunération de consultants de l'autorité délégante ou le règlement de dettes fiscales des ex-régies.

Des dépenses sont engagées et des prélèvements sur ces comptes sont opérés par le délégataire sans recueillir l'approbation préalable de l'autorité délégante contrairement aux dispositions contractuelles.

Les contrats en cours relatifs à la distribution ont été conclus par attribution directe, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 54-05 à l'exception des contrats d'Amendis Tanger et Tétouan pour lesquels un appel à manifestation d'intérêt a été lancé. Depuis, le recours à l'entente directe est devenu exceptionnel pour l'ensemble des secteurs.

Pour la préparation des cahiers des charges, le recours à l'assistance des bureaux d'études reste limité (30 % des cas recensés dans la propreté et 15% dans le transport urbain), sachant qu'en matière de distribution les 4 contrats ont été préparés par la tutelle technique.

L'exécution des contrats a mis en relief des manquements et des insuffisances, notamment au niveau des engagements relatifs aux investissements, à la tarification et à la qualité du service.

Une évaluation rétrospective sur 10 ans montre que les investissements réalisés par les délégataires n'ont pas atteint totalement les objectifs fixés en termes de consistance des projets et de délais d'exécution. Des écarts significatifs ont été enregistrés sur les projets structurants surtout dans l'assainissement, tels les émissaires, les stations de prétraitement, les intercepteurs et les collecteurs.

Ces écarts d'investissement résultent de l'insuffisance des capitaux propres apportés par les délégataires et des capacités d'autofinancement du fait de décisions prises par les délégataires dont notamment, la libération tardive du capital social, la distribution anticipée des dividendes, les charges d'assistance technique non justifiées, des dépenses excessives et le recours exagéré aux emprunts.

Concernant le service de transport urbain par autobus, le programme d'investissement contractuel n'a été que partiellement réalisé par les délégataires dans 85 % des cas analysés. Cette situation a conduit au bouleversement de l'économie générale des contrats.

Des négligences ont été également relevées dans le transport urbain par autobus, telles que :

- la possibilité donnée au concessionnaire de commencer l'exploitation du service avec des autobus usagés n'ayant fait l'objet d'aucun contrôle technique ;
- l'utilisation de parc vétuste et polluant et le non-respect de l'obligation d'utiliser des véhicules neufs ;
- la signature d'avenants permettant au concessionnaire de réduire le nombre d'autobus à renouveler ;
- le manque de moyens de dépannage.

La qualité du service se trouve handicapée par l'état des chaussées et l'encombrement de la voirie, ce qui réduit la vitesse commerciale et augmente le temps d'attente. De même, les équipements liés à la qualité du service, prévus par les cahiers de charges, en l'occurrence les parkings, les ateliers de maintenance et les abris, ne sont pas intégralement réalisés.

Les risques financiers méritent un traitement spécifique, notamment pour ce qui est des déficits importants et structurels des délégataires de transport urbain par autobus opérant dans les deux plus grandes agglomérations du Royaume. Il en est de même en ce qui concerne le modèle économique d'exploitation des tramways dont les déficits ont atteint un niveau sans rapport avec les ressources budgétaires des collectivités locales concernées.

En raison des difficultés structurelles que connaît le secteur, les défis que doivent lever les pouvoirs publics résident dans la mise en œuvre des chantiers de modernisation des transports urbains en

vue d'améliorer l'offre et la qualité du service. A titre d'illustration, la problématique de transport urbain se pose avec une particulière acuité dans les deux plus grandes agglomérations du Royaume, Rabat et Casablanca.

En matière de distribution, les délégataires facturent certaines prestations en l'absence de base contractuelle ou de soubassement légal et parfois même en l'absence d'une contrepartie matérielle. Il s'agit notamment des redevances instaurées auprès des espaces d'encaissement, de la facturation de l'assainissement pour des points de livraison non raccordés au réseau d'assainissement, de la facturation avec minimum (abrogée en mars 2011), de la pose et de la dépose des compteurs et des frais de relance et de coupure ainsi que de la surfacturation des travaux remboursables aux lotisseurs.

L'autorité délégante ne respecte pas dans la pratique les délais contractuels des révisions et des ajustements tarifaires. Les compensations correspondantes sont arrêtées sur la base de paramètres établis unilatéralement par les délégataires, sans démarche contradictoire. Cette situation aboutit à des montants de compensation qui ne sont pas toujours fiables. De surcroît, ces compensations donnent souvent lieu à des prélèvements imputés sur des comptes inappropriés tels la caisse de retraite, le fonds de travaux ou la redevance de la ville.

Le modèle économique de la gestion des déchets n'intègre pas une économie circulaire qui consiste à utiliser en priorité les matières recyclées et à produire des biens facilement recyclables. Cette économie est porteuse d'opportunités en termes d'emplois, de maîtrise des impacts environnementaux et de réduction des coûts de production.

Malgré les résultats constatés, le secteur de la gestion des déchets fait face à d'importants défis qui se manifestent par la persistance de 200 décharges sauvages non encore réhabilitées. Ceci constitue une réelle menace sur l'environnement, sur les ressources hydriques et sur la santé de la population avoisinante et des travailleurs au sein de la décharge, d'autant plus que ces sites reçoivent des déchets médicaux et industriels dangereux.

En dépit de ses retombées économiques et de sa portée sociale, la collecte informelle demeure une activité économiquement peu rentable en termes de tonnage recyclé et présente de nombreux risques au regard des conditions sanitaires et d'exclusion sociale qui caractérisent ce genre de métiers.

Le développement du tri accuse un retard considérable puisque les taux de recyclage ne dépassent pas les 10 % alors que la fraction des déchets potentiellement recyclable avoisine les 40 %. Aucune commune ne pratique le tri à la source et la collecte sélective. De surcroît, l'enfouissement sanitaire se fait sans aucun tri formel même quand la commune dispose d'une décharge contrôlée.

Les parties contractantes accordent peu d'intérêt à la communication et à la sensibilisation sur les problématiques liées à la pollution afin d'inciter l'ensemble des acteurs à adopter les moyens et les comportements les plus économiques et les plus efficaces pour préserver l'environnement et la qualité de vie.

Si la gestion déléguée du service de la distribution est critiquée en raison des augmentations de prix, il convient de souligner que les tarifs pratiqués par les délégataires ne sont pas toujours supérieurs à ceux des régies, ainsi qu'il ressort d'une comparaison tarifaire entre les deux modes.

La structure tarifaire comporte une tranche dite « sociale » commune à tous les opérateurs publics et privés. Elle s'étend jusqu'aux 100 premières KWH consommées pour l'électricité et jusqu'à 6 m<sup>3</sup> pour l'eau. Le prix de vente pratiqué dans cette tranche est en deçà du coût de revient.

Le flou tarifaire fait que les clauses contractuelles en matière de transport ne sont pratiquement jamais respectées aboutissant parfois à la situation où le délégataire, augmente de manière unilatérale, les prix appliqués.

Dans le cas particulier des services de propreté, le délégataire facture ses services à l'autorité délégante selon l'une des formules suivantes :



- rémunération forfaitaire dans 46 % des cas ;
- rémunération variable dans 51 % des cas ;
- rémunération mixte dans 3 % des cas en fonction du tonnage traité tout en garantissant un seuil minimum.

Les contrats relatifs à la distribution et au transport urbain, tout en facturant le service à l'utilisateur, prévoient un intéressement du délégant à travers une formule de partage des bénéfices et/ou par le versement d'une redevance.

Les calculs du partage de bénéfice, prévus dans les contrats, ne sont pas formalisés par écrit entre le délégataire et l'autorité délégante et leurs montants ne sont pas versés à l'autorité délégante ou répercutés sur les tarifs. Certains délégataires n'ont pas versé à l'autorité délégante des montants dus au titre de l'application de la clause de partage de bénéfice sur plusieurs années.

Les réajustements périodiques des contrats de distribution, devant survenir tous les cinq ans, se transforment dans la pratique en révisions décennales, voire en négociations infructueuses, compromettant l'équilibre financier et économique de la gestion déléguée, ainsi qu'illustré dans le tableau ci-après :

#### Retard des révisions quinquennales des contrats

Délégataire	Date de commencement	Date prévue de la révision quinquennale	Date effective de la révision quinquennale
Lydec	31/08/1997	30/08/2002	11/05/2009
Redal	01/01/1999	31/12/2007	Non entamée
Amendis Tanger	01/01/2002	01/01/2007	Non entamée
Amendis Tétouan	01/01/2002	01/01/2007	Non entamée

Sur l'échantillon retenu à partir du questionnaire, la moitié des contrats n'a pas prévu de comité de suivi ayant pour mission d'aplanir les difficultés découlant de l'exécution du contrat. En revanche, ledit comité n'est opérationnel que pour 14 contrats dont 4 pour la distribution et 10 pour le transport, ce qui représente moins de 18% de l'échantillon.

Le comité de suivi est handicapé par une composition déséquilibrée et inadaptée. La prise de décision par consensus conduit souvent à l'allongement des délais et à l'accumulation des résolutions dites provisoires ou dérogatoires.

Les décisions du comité de suivi s'appuient sur les données produites par les délégataires sans s'assurer de leur fiabilité combien même elles portent sur les investissements, les budgets ou les révisions et ajustements tarifaires.

Le comité de suivi n'exerce pas l'intégralité de ses prérogatives, notamment en matière d'examen des projets de marchés, de contrats, de conventions à passer avec le groupe délégataire.

Le service permanent chargé des contrôles économique, financier, technique et de gestion des services, n'est pas dans une position d'indépendance vis-à-vis du délégataire dans la mesure où ce dernier décide des moyens humains et matériels qui lui sont alloués.

Les services de contrôle se trouvent fréquemment dépourvus de ressources humaines et matérielles à même de leur permettre d'assumer convenablement leur mission.

Les recommandations émises par les auditeurs sont rarement appliquées en raison de la lenteur et de l'inefficacité du processus de dialogue entre les parties.

Le contrôle donne lieu à des pénalités à la charge des délégataires évaluées à fin 2012 à près de 446 MDH. Toutefois, ces pénalités suivent un processus de négociation long et difficile qui handicape leur recouvrement.

Dans le cadre du contrôle des opérations déléguées au système bancaire, l'Office des Changes a procédé au suivi des transferts au titre de l'assistance technique étrangère effectués par des sociétés délégataires. Les contrôles entrepris ont permis de relever à l'encontre de ces entités de nombreuses infractions à la réglementation des changes.

Les sociétés délégataires agissant dans la distribution ont fait l'objet de contrôles fiscaux ayant abouti au paiement de compléments d'impôts pour un montant cumulé de près de 1 milliard de DH, portant notamment sur l'IS, l'IR et la TVA.

L'insuffisance des moyens humains de l'autorité délégante en qualité et en effectif constitue un handicap majeur à la gestion déléguée durant toutes ses phases depuis la préparation des contrats jusqu'à leur suivi et leur contrôle.

La négociation et la conclusion de contrats de délégation révèlent la faiblesse des moyens en personnel qualifié et en techniques requises de la part des collectivités délégantes face aux entreprises délégataires, fortes de leur expertise et de leur savoir-faire.

Le système de recrutement, de rémunération et de gestion des carrières ne permet pas de mobiliser les compétences pour constituer les interfaces nécessaires avec les sociétés délégataires. Cette insuffisance se trouve aggravée par la carence des dispositifs de formation et de mise à niveau des ressources humaines.

Ainsi, la mise en œuvre des contrats se trouve entravée par des difficultés de différentes natures, dont les plus significatives se présentent comme suit :

- insuffisances dans l'exercice du contrôle en raison de l'inadéquation des moyens humains et logistiques ;
- information contractuelle non produite ;
- multiplicité des intervenants ;
- rémunération du délégataire ;
- mobilisation du foncier et formalisme administratif entravant les investissements ;
- mode de prise de décision et de représentativité au sein du comité de suivi ;
- divergences d'interprétation des clauses contractuelles.

Le modèle institutionnel projeté pour la distribution consiste en la constitution d'un groupement d'agglomérations, en tant qu'autorité délégante et la création d'une société de patrimoine sous forme de société de développement local (SDL) où seraient logés les fonds de travaux, les budgets des services communaux de contrôle, les avoirs de l'autorité délégante ainsi que les actifs et patrimoine du service délégué.

Ce modèle, déjà appliqué pour le tramway, est envisagé pour le transport urbain par autobus. Il consiste à loger dans une SDL de patrimoine les infrastructures et le matériel roulant et à confier l'exploitation à une société délégataire privée.

Le schéma envisagé a l'avantage de clarifier le statut juridique de l'autorité délégante. Les actions stratégiques portant sur l'investissement ou celles opérationnelles relatives à la gestion des recettes sont assumées par une entité publique dont la gouvernance est assurée par des élus locaux.

Mais, ce modèle pourrait présenter l'inconvénient de multiplier le nombre d'entités assurant la responsabilité des services publics locaux posant des problèmes d'asymétrie d'information, de coordination, de gouvernance de ces entités, de leurs coûts de fonctionnement et de risques de dilution des responsabilités.

Dans cette configuration, l'autorité délégante procède, parallèlement avec le délégataire, à la réalisation des investissements structurants, mais ne tire pas pleinement profit de l'expertise technique de l'opérateur privé. De surcroît, ce modèle présente le risque de désintéressement des exploitants à sauvegarder et entretenir des équipements et des matériels, car ne faisant pas partie de

leur patrimoine. Ce risque s'amplifie en fin de contrat à un moment où le besoin de maintenance devient plus pressant.

Ce modèle gagnerait à satisfaire les préalables suivants :

- renforcer le système de gouvernance en institutionnalisant le groupement de commune en tant qu'autorité délégante et en le dotant des outils nécessaires à son fonctionnement ;
- étendre le multiservice dans la distribution et l'intermodalité dans le transport urbain ;
- procéder aux réaménagements tarifaires nécessaires pour l'équilibre financier ;
- assurer un accompagnement de l'Etat pour le financement des infrastructures ;
- apurer les arriérés des administrations et des collectivités territoriales vis-à-vis des opérateurs ;
- concevoir et mettre en œuvre un plan d'action en matière de lutte contre les branchements illicites, le transport clandestin et les décharges non contrôlées.

Le schéma institutionnel actuel présente l'avantage de faire assumer par le délégataire la totalité de la gestion, aussi bien en matière d'investissement que d'exploitation, alors que le modèle projeté visant la création de sociétés de patrimoine gérant les investissements marque, de ce fait, un retour à la gestion publique.

Des lacunes d'ordre juridique ont atténué les retombées positives de la gestion déléguée, notamment au niveau des textes d'application de la loi, des procédures et des modalités de passation des contrats. De même, des ambiguïtés sont relevées en ce qui concerne le régime des délégations assurées par l'ONEEP.

Le cadre institutionnel et contractuel n'a pas prévu de dispositif permettant une transition facile et rapide en cas de départ anticipé de l'actionnaire de référence de la société délégataire, à même d'assurer la continuité de service public dans des conditions normales. Cette situation a engendré de nombreuses difficultés lors de la rupture intervenue du contrat par le délégataire de transport par autobus à Rabat. Ce cas de figure est susceptible de se reproduire dans les services de la distribution à Rabat, Tanger et Tétouan.

Les clauses contractuelles sont parfois imprécises ou incomplètes. A titre d'illustration, le programme prévisionnel d'investissement ne précise pas les hypothèses retenues quant au schéma d'urbanisation de la ville, la croissance de la demande, le planning des nouvelles zones d'urbanisation et les conditions de révision du contrat dans l'hypothèse où ces prévisions ne se confirment pas.

Les contrats ne prévoient pas un encadrement suffisant des engagements de la société délégataire en matière de transfert de savoir-faire, de technologie et de méthodes managériales. Cette situation comporte le risque de l'incapacité de l'autorité délégante d'assurer la continuité du service public à la fin du contrat.

Les cas pouvant donner lieu à des sanctions ou à des situations de déchéance ou de résiliation sont libellés dans des termes trop généraux dans les contrats, ne permettant pas leur mise en œuvre sur le plan pratique. Ce sont les cas de l'écart d'investissement, de la rémunération des parties, de la faute grave et des conditions des révisions tarifaires.

### **C. Recommandations et pistes de réforme**

Il ressort de cette mission d'évaluation un certain nombre d'enseignements de nature stratégique et opérationnelle que la Cour des comptes considère comme orientations fondamentales pour contribuer à la réforme du mode de gestion déléguée des services publics locaux. A ce titre, la Cour des comptes préconise les recommandations ci-après.

La délégation des services publics pourrait contribuer à une plus grande efficacité économique, un renforcement de la compétitivité des territoires et une amélioration du bien-être social des

populations si des réformes et actions sont engagées tant au niveau de l'Etat qu'à celui des collectivités territoriales.

Ces réformes et actions ont trait aux domaines de réglementation, de planification, de régulation, de gouvernance, de contractualisation, de suivi et de contrôle. Elles concernent également les relations financières entre les entités publiques et les délégataires.

En harmonie avec les principes de libre administration, de coopération et de solidarité énoncés par la Constitution, la réforme actuellement engagée sur la régionalisation avancée constitue une opportunité pour les collectivités territoriales en vue d'adopter un nouveau référentiel de gestion dans le cadre d'une démarche partenariale avec les délégataires des services publics locaux.

Sur le plan stratégique et bien que les services publics locaux présentent un caractère communal, leur planification devrait être fondée sur des territoires géographiques économiquement viables afin de tirer avantage des effets d'échelle, de réduire les coûts, d'attirer les opérateurs les plus qualifiés et de développer l'offre et la qualité des services.

Dans le secteur de la distribution d'eau et d'électricité et de l'assainissement liquide, le modèle du multiservice devrait être généralisé car il présente l'avantage d'instaurer une péréquation des tarifs entre les trois services et engendre des économies d'échelle. Le territoire national pourrait être intégralement couvert par des sociétés régionales de distribution multiservice.

Le recours à la gestion déléguée devrait être précédé par l'établissement d'un schéma directeur d'aménagement à l'échelle du territoire à desservir. De même, les plans d'affaires des délégataires doivent être adossés à des schémas directeurs de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide, afin de maîtriser et de pérenniser les ressources collectées via les fonds de travaux, indispensables au financement de l'extension et de la réhabilitation des réseaux.

En matière de transport, l'établissement d'un plan de déplacements urbains est un préalable à tout recours à la gestion déléguée. Il doit permettre, selon une approche intermodale, l'articulation et l'optimisation de tous les modes de transport. Le plan de déplacements doit être cohérent avec les autres outils de planification, en particulier les documents d'urbanisme et offrir un système de déplacement économiquement efficace pour la compétitivité territoriale des pôles urbains.

Dans le transport urbain, l'autorité délégante doit prendre les mesures nécessaires pour optimiser la vitesse commerciale des autobus en circulation, notamment en améliorant le maillage routier, en actionnant la police administrative de circulation et de stationnement et en entretenant et aménageant la voirie.

Concernant le transport dans les grandes agglomérations par autobus et par tramway et vu l'ampleur des déficits enregistrés, il convient d'instaurer un cadre de concertation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les actionnaires des sociétés délégataires concernés pour réexaminer le modèle économique de ces deux modes de transport afin de contenir les pertes, en agissant sur des paramètres déterminants comme l'intermodalité des réseaux de transport, l'intégration tarifaire entre les différents moyens de transport et la taille des dessertes.

Considérant l'impact du développement de grandes métropoles sur l'attractivité économique de notre pays, en tant que pôles de croissance et en raison des effets d'entraînement induits par les moyens de transport de masse, il est primordial que l'Etat s'implique techniquement et financièrement dans les programmes de renforcement de la mobilité urbaine à travers des projets intégrés associant les différents modes de transport (réseau express régional, métro, tramway, autobus, chemin de fer). Cette orientation s'avère d'autant plus impérieuse que les coûts de réalisation des grands travaux d'infrastructure et des équipements nécessaires exigent des financements conséquents dépassant les moyens des collectivités territoriales et que seul l'Etat peut mobiliser.

Pour les services de propreté, il faudrait doter toutes les communes, provinces et préfectures de plans directeurs visant la préservation de l'environnement et réaliser les études d'impact relatives aux décharges contrôlées et aux centres de transfert.

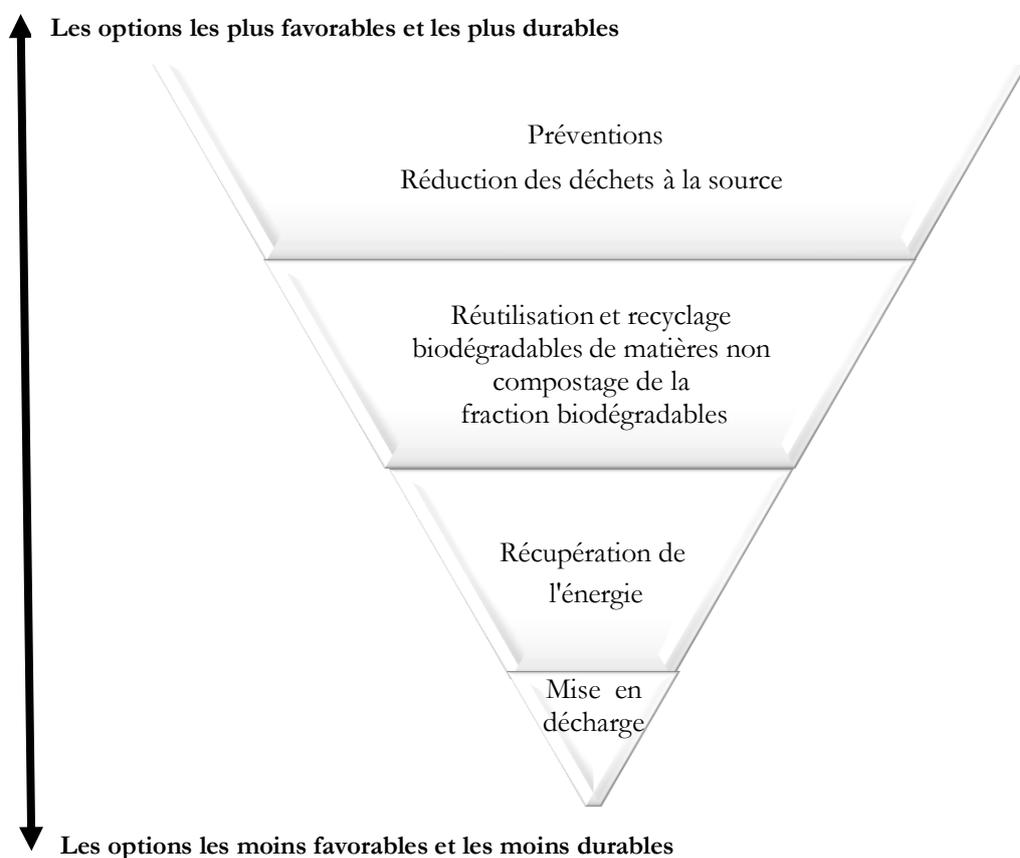
La gestion des déchets doit être appréhendée en tant que préoccupation citoyenne à responsabilité partagée. Des mécanismes participatifs devront être développés prévoyant, en particulier, l'organisation des filières de récupération et de recyclage ainsi qu'un dispositif spécifique d'inclusion et de professionnalisation des récupérateurs, en s'inspirant d'expériences réussies à l'étranger.

Pour accélérer le rythme d'exécution du programme national des déchets ménagers et assimilés, il est préconisé d'établir une cartographie de sites d'implantation potentiels des décharges et des centres de transfert et de programmer une assiette foncière pour abriter ces sites.

A titre prioritaire, il convient de procéder à la réhabilitation ou la fermeture de l'ensemble des décharges non contrôlées selon un programme soutenu comportant les 200 sites déjà identifiés dans les différentes communes.

Dans le domaine de la valorisation des déchets ménagers et en ligne avec les objectifs prévus dans le cadre du programme national des déchets ménagers et assimilés, les collectivités territoriales devraient, en partenariat avec le secteur privé, initier et mettre en œuvre un plus grand nombre de projets créateurs d'emplois, contribuant au développement durable.

Les expériences internationales permettent de dégager une diversité de choix qui s'offrent en fonction des niveaux socio-économiques des pays, comme l'indique la figure ci-après :



### Hiérarchie des options de gestion des déchets

L'Etat devrait se doter d'un plan d'urgence, adapté au contexte socio-économique du pays, se fondant sur le mix entre les options les plus favorables et les plus durables.

Sur le plan de la gouvernance, il s'avère nécessaire de doter le pays, par secteur, d'un organe national indépendant qui jouerait un rôle de veille et d'assurance qualité, d'un centre d'expertise diffuseur de normes et d'une plateforme de coordination et de suivi.

En outre, dans le cas du transport urbain, un organe indépendant régional ou local s'impose. Il pourrait associer les usagers et l'ensemble des acteurs des modes de transports et intégrer les problématiques de déplacement, de circulation et de transport.

La compétence de la gestion du service public local devrait revenir à un groupement de collectivités territoriales ou d'agglomérations dans le cadre d'une planification supra-communale. Ce groupement, en tant qu'établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, constitue une forme juridique permettant à l'autorité délégante d'exercer la plénitude de ses prérogatives légales et contractuelles.

Le rôle des départements de tutelle devrait être circonscrit pour mieux fixer les prérogatives et responsabilités des autorités délégantes et simplifier les interfaces avec les sociétés délégataires.

Le risque d'extension incontrôlée des sociétés de développement local, en tant que fournisseurs de services publics locaux, devrait être maîtrisé par la mise en œuvre d'un dispositif légal identique ou similaire à celui encadrant les créations d'entreprises publiques ou les prises de participation de l'Etat. Il faudrait éviter que le recours à la SDL ne devienne un moyen de contournement de la concurrence pour le choix de délégataires et veiller à ce qu'il ne soit utilisé qu'en cas de carence de l'initiative privée.

S'agissant du cadre institutionnel, il convient d'activer l'adoption et la publication des arrêtés fixant les contrats-types et dossiers par nature de service public, de prévoir un dispositif simplifié pour les contrats de faible importance et de réserver un régime dérogatoire en faveur des établissements publics délégataires lorsque les impératifs d'intérêt général l'exigent.

Il est également préconisé d'instituer un contrôle financier d'accompagnement, incombant à l'Etat, adapté aux délégations des services publics locaux, portant notamment sur l'utilisation des deniers publics et des fonds gérés par le délégataire et revenant à l'autorité délégante.

Pour éviter les effets négatifs de la dissolution des sociétés délégataires sur les plans économique et social dans les cas de fin anticipée ou de cession du contrat, il est préconisé de prévoir un dispositif légal permettant la substitution de l'autorité délégante ou du nouvel opérateur dans le capital de ladite société en lieu et place de l'opérateur sortant et ce, par simple transfert des actions.

Les parties gagneraient à définir, de manière plus précise dans le contrat, les modalités de préservation de l'équilibre financier de la gestion déléguée consacré par la loi, la consistance physique des biens de retour et la nature des investissements projetés ainsi que les délais de leur réalisation.

Le plan d'affaires de la gestion déléguée devrait être obligatoirement annexé au contrat et actualisé à l'occasion de chaque révision dudit contrat. Ce document constitue le référentiel pour suivre, en permanence, l'équilibre financier du contrat.

Pour les délégations de grande dimension, les procédures et dossiers d'appel à la concurrence devraient adopter des formules rénovées empruntant les normes et pratiques internationales pour la passation de contrats de partenariat public-privé, tels que l'évaluation préalable, le dialogue compétitif et la rémunération selon la performance.

Les opérations de sous-traitance, de filialisation, de rémunération au titre de l'assistance technique devraient être encadrées davantage dans les contrats. Les engagements sur les performances techniques et financières et sur la qualité de service devraient y être mieux définis.

Les contrats devraient comporter les garanties nécessaires pour assurer le transfert de la technologie et du savoir-faire et pérenniser l'actif immatériel de connaissances et de systèmes permettant à l'autorité délégante de disposer durablement d'une autonomie managériale et opérationnelle après l'expiration du contrat.

Le contrôle et le suivi des contrats devraient être améliorés par l'institution et la dynamisation des comités et des services permanents relevant de l'autorité délégante et par la mise en place de systèmes d'information partagés facilitant le reporting et la reddition des comptes et répondant aux

meilleurs standards. Pour des considérations d'efficacité et de célérité, le recours aux conseils et expertises externes est recommandé.

Les parties contractantes doivent veiller à respecter la régularité des rendez-vous périodiques en procédant à la révision quinquennale des contrats dans les délais requis afin de maintenir en permanence l'équilibre financier du contrat et la continuité du service public.

Les collectivités territoriales devraient se doter de ressources humaines en profils et en effectifs nécessaires pour exercer les métiers liés à la gestion déléguée depuis l'expression des besoins et la préparation des dossiers d'appel à la concurrence jusqu'aux phases de suivi, de contrôle et de post-évaluation des contrats. L'administration communale devrait également disposer de moyens logistiques adéquats et de systèmes d'information intégrés.

Pour permettre aux collectivités territoriales de faire face aux charges supplémentaires induites par le développement de la gestion déléguée, contrepartie nécessaire pour un service public efficace et de qualité, la mobilisation du potentiel fiscal et la poursuite de la réforme de la fiscalité locale constituent des facteurs déterminants, parallèlement aux ressources transférées par l'Etat.

En matière de relations financières, tout concours apporté par l'Etat ou par l'autorité délégante au profit du délégataire devrait être affecté à l'investissement et faire l'objet d'un contrat-programme entre les parties définissant leurs obligations réciproques et prévoyant un dispositif de suivi et d'audit par des professionnels indépendants.

## Chapitre II. Suivi des recommandations émises par la Cour des comptes

En 2013, la Cour des comptes a assuré le suivi des recommandations formulées au titre de l'exercice 2011 et a procédé, également, à des enquêtes de suivi des recommandations émises au titre des années antérieures.

### I. Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre du programme annuel 2011

En 2011, la Cour des comptes a formulé des recommandations qui ont accompagné les observations relevées dans le cadre de ses missions de contrôle de la gestion. Ces recommandations ont été publiées dans son rapport annuel.

En 2013, la Cour a adressé des lettres aux différents organismes, ayant fait l'objet d'insertion au rapport annuel 2011, en vue de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations émises et des suites qui leur sont données.

Exception faite des missions relatives à l'Opération de Partenariat Public Privé autour des terres agricoles du domaine privé de l'Etat et à l'Agence Maghreb Arabe Presse (MAP) pour lesquelles les administrations concernées n'ont pas donné suite aux lettres de la Cour des comptes, les autres organismes ont tous répondu aux correspondances de la Cour sur le suivi des recommandations qui leurs ont été adressées.

Le tableau suivant présente la situation récapitulative des suites réservées aux recommandations de la Cour par lesdits organismes:

Organisme	Total des recommandations	Réalisées		En cours de réalisation		Non réalisées	
		nombre	%	nombre	%	nombre	%
Gestion du secteur de l'eau	97	80	83	10	10	7	7
Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du Nord	49	44	90	1	2	4	8
Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du Sud	52	39	75	8	15	5	10
Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces de la région Orientale	33	4	12	9	27	20	61
l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du travail	23	13	57	8	35	02	9
Entraide nationale	13	01	8	11	84	01	8
Faculté des lettres et des sciences humaines de Rabat	14	12	86	0	0	02	14
Ecole Supérieure de Technologie de Salé	08	03	37,5	5	62,5	0	0
Ecole Mohammedia d'ingénieurs	06	03	50	03	50	0	0
Direction Générale des Impôts	23	-	0	23	100	-	0
Domaine public maritime	13	4	31	8	61	1	8
Domaine privé de l'Etat	5	-	0	5	100	-	0
<b>Total</b>	<b>336</b>	<b>203</b>	<b>60</b>	<b>91</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	<b>13</b>

L'analyse des suites données aux recommandations formulées par la Cour des comptes au titre de l'année 2011, fait apparaître que 87% des recommandations ont été suivies d'effet, dont 60% complètement mises en œuvre et 27% partiellement appliquées. Quant aux recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet, leur taux n'a pas dépassé 13%.

Certains organismes n'ont pas pu appliquer quelques recommandations formulées par la Cour, il s'agit notamment des missions suivantes:

### **1. Gestion du secteur de l'eau**

Il s'agit de recommandations suivantes:

- Se conformer aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances notamment en ce qui concerne le fonctionnement des comptes spéciaux du Trésor (CST);
- Veiller à ce que les projets programmés répondent à un besoin spécifique, acceptable par les usagers, mesurable et réalisable dans un temps bien défini ;
- Veiller à ce que la mission de contrôle externe et celle de contrôle interne ne soient pas confiées au même laboratoire.

### **2. Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du Nord**

Il s'agit de recommandations suivantes :

- Veiller à la production d'informations homogènes et cohérentes sur ses activités et les réalisations effectuées de l'agence;
- Recourir, pour ce qui est des travaux réalisés par l'association Targa, à la concurrence selon la réglementation en vigueur pour les prestations devant faire objet de marchés ou bons de commande, et veiller à plus de concertation avec les partenaires dans la gestion et le suivi des réalisations et leurs conformité aux engagements pris par ladite association ;
- Se conformer à la réglementation en vigueur notamment aux dispositions du statut du personnel de l'agence, concernant les conditions de liquidation de la retraite complémentaire au titre RECORE ;
- Se conformer à la réglementation en vigueur notamment aux dispositions du statut du personnel de l'agence (article 2), en ce qui concerne le recours à la procédure de contractualisation au profit de certains cadres statutaires, en matière de détachement et d'application des dispositions disciplinaires.

### **3. Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du Sud**

Il s'agit des recommandations suivantes :

- La nécessité de diffuser largement les informations pour l'accès aux subventions de l'agence ainsi que la proposition de projets pouvant bénéficier de financement ;
- Limiter les subventions aux associations opérant dans le ressort territorial de la compétence de l'agence;
- Veiller à ce que les solutions retenues soient entérinées par le Conseil d'Administration ;
- Respecter les dispositions du statut du personnel (article 7) en matière d'attribution des postes de responsabilité, en évitant de les attribuer aux stagiaires ;
- Veiller à la réaffectation du personnel dédié aux programmes et qui exerce actuellement au niveau du siège et particulièrement au niveau de la DAF.

➤ **Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces de la région Orientale**

Il s'agit des recommandations suivantes :

- Renforcer la fonction suivi évaluation et de rendre compte au Conseil d'Administration de l'état de mise en œuvre des plans d'action arrêtés;
- Veiller à la création d'une banque de projets en collaboration avec les partenaires concernés;
- Prendre les mesures nécessaires pour assurer la viabilité de l'exploitation des projets réalisés;
- Suivre les réalisations de toutes les composantes du marché afférant au centre d'artisanat;
- Mettre en place une comptabilité analytique;
- Œuvrer à ce que les missions des chefs de projets sur place soient sanctionnées par des comptes rendus écrits;
- Veiller au renforcement du suivi des conventions signées avec les partenaires;
- Renforcer le rôle de l'agence en matière de coordination et de fédération des efforts de tous les intervenants;
- Renforcer la coordination et la concertation avec les autres intervenants;
- Mettre en place un manuel de procédures fixant les conditions d'octroi des subventions aux associations;
- Procéder aux diligences en vue du recouvrement dans les délais convenus des avances octroyées;
- Assurer un suivi régulier des projets financés dans le cadre des activités génératrices de revenu;
- Adopter une approche bien définie et convaincante et ce dans l'intérêt du développement de la région;
- Moduler les actions de communication en fonction de chaque phase de la mise en place de la stratégie de développement régional;
- Appliquer les principes de liberté d'accès à la commande publique;
- Procéder à la mise en place des indicateurs de performances et à l'évaluation régulière des actions de communication;
- Assurer une coordination des actions de communication entre les différents acteurs locaux pour l'établissement d'une offre territoriale attractive;
- Procéder à la régularisation des avances sur salaire consenties au personnel.

## II. Missions de suivi des recommandations émises au titre des années antérieures

En 2013, et pour s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations émises dans les rapports antérieurs de la Cour, les chambres sectorielles ont procédé à des enquêtes de suivi qui ont été effectuées au niveau des organismes suivants:

- La compagnie aérienne Royal Air Maroc (RAM) ;
- La Société d'exploitation des ports (SODEP) ;
- Les Académies Régionales d'Education et de Formation de Rabat-Salé-Zemmour- Zaers, Gharb-Chérarda-BniHssen, Tanger-Tetouan, Chaouia-Ouardigha, Fès-Boulemane et Doukkala-Abda.

### A. Compagnie aérienne Royal Air Maroc (RAM)

Dans le cadre d'une mission de contrôle de la gestion de la compagnie aérienne Royal Air Maroc (RAM), réalisée entre 2010 et 2011, la Cour des comptes avait formulé des recommandations relatives à la gouvernance, l'acquisition et l'utilisation de la flotte, la programmation des vols et l'activité commerciale, la gestion du personnel navigant technique (PNT), à la gestion et la couverture du carburant ainsi qu'à d'autres aspects de la gestion. En juin 2014, la Cour des comptes a mené une mission de suivi desdites recommandations.

Pour mettre en œuvre les recommandations formulées, RAM a établi un plan d'action qui a prévu des mesures destinées à remédier aux insuffisances constatées en précisant les actions à entreprendre, l'échéance de leur réalisation et les responsables qui en sont chargés. Ce plan d'actions a été pris en compte au sein d'un plan de restructuration de la compagnie engagé lui-même dans le cadre du contrat programme signé avec l'Etat le 21 septembre 2011. Ce contrat programme, qui s'étale sur la période 2011-2016, a englobé plusieurs recommandations et pistes d'amélioration relevées par la mission.

Les actions entreprises pour répondre aux recommandations émises par la Cour des comptes se présentent comme suit :

#### 1. Dotations kilométriques aux administrateurs et au commissaire du Gouvernement

La Cour des comptes avait recommandé à RAM de **cesser d'octroyer des jetons de présence, quel que soit leur nature, aux administrateurs représentant l'Etat et des indemnités kilométriques aux commissaires du Gouvernement.**

RAM qui avait supprimé les jetons de présence en numéraire après la publication des circulaires du Premier ministre n°12/99 et 24/99 en date respectivement du 10 mai 1999 et 29 septembre 1999, a continué d'accorder des indemnités kilométriques sous forme de billets gratuits.

Cette recommandation n'a pas été retenue par RAM basant son avis sur une consultation sur la question de rémunération des administrateurs qu'elle a commanditée auprès d'un cabinet d'avocats.

La Cour des comptes ne partage cette position et considère que les indemnités kilométriques qui sont attribuées sous forme de billets gratuits aux membres du conseil d'administration représentent bien une rémunération en nature au sens des circulaires citées.

Elle réitère, ainsi, sa recommandation et invite la compagnie à se conformer aux dispositions desdites circulaires.

Par ailleurs, RAM a supprimé l'octroi des dotations kilométriques en faveur du commissaire du Gouvernement.

## 2. Acquisition et exploitation de la flotte

En matière d'investissement dans la flotte, la Cour des comptes avait recommandé à RAM de :

- **Mettre en place un Comité d'investissement ;**
- **Prendre en compte les autres alternatives à l'investissement dans la flotte telle que la densification des avions en sièges et la possibilité de recours aux conventions d'association entre compagnies dans le cadre du Code share ;**
- **Formaliser une stratégie globale de financement des plans de flotte définissant notamment une combinaison optimale entre acquisition par financement propre et les autres modes de financement ;**
- **Formaliser une politique de retrait des avions de l'exploitation à même de permettre leur sortie à des conditions optimales de cession notamment en termes d'âge, de consommation en carburant et de coût de maintenance ;**
- **Mettre en place une procédure relative aux cessions d'avions.**

Suite à ces recommandations, RAM s'est dotée, depuis le 28 octobre 2011, d'un comité d'investissement dépendant du Conseil d'administration. Il est chargé de donner son avis sur les programmes d'investissements projetés par la compagnie et leur financement et d'examiner avant leur présentation au conseil d'administration, les projets techniques et les projets d'investissements stratégiques et toute opération, notamment d'acquisition ou de cession, susceptibles d'avoir une incidence significative sur le périmètre, les activités, les résultats et la structure du bilan de la compagnie.

Le fonctionnement de ce comité a fait l'objet d'une charte précisant sa composition, les obligations de ses membres, ses missions et attributions ainsi que les modalités de son fonctionnement. A noter que depuis sa création, le Comité d'investissement s'est réuni cinq fois.

De même, RAM a créé un comité flotte pour examiner et analyser les principales actions en matière de gestion de la flotte (transactions sur avions et plan de flotte). Ce comité a fait également l'objet d'une charte précisant ses responsabilités et son fonctionnement.

Ensuite, à l'occasion de l'élaboration du plan de flotte 2016-2025, la compagnie a défini une politique de financement du plan de flotte en achat et en location longue durée validée au préalable par le comité flotte. Cette politique a été validée par le comité d'investissement réuni le 7 novembre 2013, puis par le Conseil d'administration lors de sa réunion du 11 novembre 2013.

Dans l'esprit de formalisation des processus, l'activité de gestion de la flotte a été transcrite via 16 procédures, y compris une procédure déclinant le processus de cession d'avions, composant ainsi le manuel de procédures de cette activité. Toutefois, la Cour note que ces procédures ne sont pas encore validées.

En outre, accompagnée d'un cabinet spécialisé, la compagnie s'est dotée, en novembre 2013, d'une politique de flotte formalisée, devant encadrer le renouvellement, l'amortissement et le financement de la flotte.

En ce qui concerne la prise en compte des alternatives à l'investissement dans la flotte, la Cour a constaté l'intégration par RAM de l'option de densification des sièges dans son programme d'optimisation et de modernisation de la flotte. Ceci s'est traduit notamment par une flotte moyen-courrier formée d'un seul type d'avions 737/800NG, avec une meilleure densification des sièges (183 sièges contre 163 auparavant). De plus, RAM a densifié également une partie de la flotte de type B737/800 et le B737/700. Selon la compagnie, l'intégration de l'option de densification des sièges lui a permis une réduction de 8% du coût direct par siège.

De même, des efforts ont été enregistrés dans le cadre des autres alternatives à l'investissement, notamment en matière de recours aux accords de code share, considéré comme un moyen prudent de testing des marchés potentiels.

Par ailleurs, en matière d'exploitation de la flotte, la Cour des comptes avait recommandé à la compagnie de prendre toutes les initiatives possibles pour assurer une exploitation optimale de sa

flotte, notamment à travers une utilisation journalière des avions conforme aux pratiques de l'industrie du transport aérien et l'amélioration du taux de remplissage de manière suffisante à la rentabilisation de son activité.

En application de cette recommandation, RAM a procédé, dans le cadre du contrat programme avec l'Etat, à la restructuration de son réseau en retirant dix avions de sa flotte :

- Cinq avions ancienne génération de type B737-500 en octobre 2011;
- Un avion long-courrier de type B767 en décembre 2011;
- Quatre avions moyen-courrier de type A321, deux en octobre 2011 et deux en mars 2012.

Grace à ces mesures, RAM a pu réaliser une économie nette estimée, par son management, à 87 MDH. Ainsi, le remplacement des A321 par des B737 de nouvelle génération à moindre capacité a permis de réduire les coûts sans compromettre le trafic et le chiffre d'affaires, soit un gain estimé de 144 MDH. En revanche, le remplacement des avions B737-5 d'ancienne génération, plus coûteuses et à faible taux d'utilisation, par des appareils de nouvelle génération mais à plus grande capacité a entraîné pour la compagnie des surcoûts qui ont été absorbé par la hausse du chiffre d'affaires de ces avions soit une perte estimée à 57 MDH.

Cette restructuration a permis à la compagnie de rajeunir et d'harmoniser la flotte ainsi que d'améliorer la qualité de son offre. Ceci s'est traduit par une amélioration des indicateurs d'exploitation. Le taux d'utilisation journalière des avions moyen-courrier a ainsi augmenté en 2013 de 6% par rapport à 2010, se situant à 10,73 en 2013 contre 10,12 en 2010. De même, le taux d'utilisation journalière des avions B763 s'est situé à 10,8 en 2013 contre 9,72 en 2010 soit une amélioration de 11,1%.

Egalement, cette modernisation de la flotte a contribué à l'amélioration de la qualité de service notamment la ponctualité relative au départ des avions qui s'est améliorée en passant, selon la compagnie, d'un taux de 63% en 2010 à 84% à fin mai 2014.

De même, ceci a permis à RAM de maîtriser les immobilisations imprévues des avions dont la durée, en nombre de jours, a baissé de 866,77 en 2009/2010 à 77,75 en 2012/2013.

### **3. Programmation des vols**

L'analyse de la programmation des vols au niveau de la compagnie avait permis de relever certaines insuffisances liées à l'économie du réseau et la rentabilité des lignes par marché ainsi que l'importance des vols de mise en place.

Il a été également constaté que l'activité est marquée par la saisonnalité accompagnée du non frètement des avions pendant la période basse.

Par ailleurs, le programme des vols était marqué par la fréquence des irrégularités augmentant le coût de prise en charge et d'indemnisation des passagers et conduisant à l'affrètement d'avions pour cause d'indisponibilité technique. A ce sujet, il a été constaté que les immobilisations techniques liées principalement à la performance de la maintenance, restaient une source importante d'irrégularités et de coûts supplémentaires comme il a été constaté l'absence d'un modèle de calcul du coût de ces irrégularités.

Suite à ces constats, la Cour des comptes avait recommandé à RAM de :

- **Poursuivre l'effort de rationalisation du programme des vols en vue d'atteindre une bonne économie du réseau des lignes commerciales et une meilleure connectivité du réseau ;**
- **Prendre les mesures nécessaires pour garder un bon taux d'utilisation de la flotte pendant la saison basse, éviter la suroffre qui impacte ses résultats économiques et optimiser les vols de mise en place ;**
- **Activer la mise à niveau réglementaire et opérationnelle requise pour l'homologation de la compagnie en tant que fréteur auprès des marchés potentiels de l'activité frètement ;**

- **Déployer davantage d'efforts en vue de réduire le taux des irrégularités entachant le programme de vols et activer la mise en place du modèle de calcul des coûts des irrégularités et son utilisation comme outil d'aide à la décision ;**
- **Veiller à une meilleure synergie entre les entités de régulation de la flotte et les acteurs ayant un impact sur ce processus.**

En réponse à ces recommandations, RAM a initié plusieurs actions qui ont été inscrites parmi ses engagements dans le cadre du contrat programme avec l'Etat. Ainsi, elle a procédé à la refonte de son réseau en supprimant, en 2012, 15 routes qui ne répondaient pas à des impératifs économiques préalablement définis (marge sur coûts variable > 0, marge sur coûts directs > 10% etc.). En même temps, elle a procédé à l'optimisation des fréquences sur certaines routes en les adaptant à la demande à travers la réduction ciblée de l'offre ce qui a permis d'améliorer le remplissage tout en améliorant la recette moyenne par coupon (RMC). Cette action d'optimisation a concerné 16 lignes en 2012 et 23 lignes en 2013.

De même, de nouvelles lignes ont été ouvertes pour permettre à RAM de densifier son réseau et multiplier les connexions autour du hub Casablanca. Il s'agit de 7 lignes ouvertes en 2013 et 8 lignes en 2014.

Concernant l'utilisation des avions, RAM a procédé en 2012 dans le cadre de la restructuration, à la réduction de 9% d'heures de vol à travers la sortie de 10 avions en choisissant l'affrètement ACMI<sup>15</sup> ciblé comme réponse à la forte demande de la pointe. Ainsi, la rationalisation des fréquences a permis une amélioration du taux d'utilisation des avions qui est passé de 9,7 en 2010 à 10,9 HDV/J en 2014.

Egalement, les heures de mise en place ont connu une amélioration significative liée à la concentration de l'offre sur l'axe Casablanca. En effet, une réduction de près de 35% a été enregistrée entre 2011 et 2012 mais qui n'a pas été maintenue en 2013. L'année 2014 annonce une réduction de ces vols. 1 HDV N % HDV POIDS N-1 POIDS N % POIDS

Pour le développement de l'activité de la compagnie en tant que fréteur, RAM a évoqué la complexité de ce processus qui nécessite une coordination / validation transverse: personnel navigant, technique, assurance, logistique opérationnelle en ajoutant que c'est une opération basée sur les disponibilités avion préalablement transmises par la Direction réseau et revenu management (DRRM) à l'agent broker.

Il est à noter que RAM a procédé à des frètements au profit de Sénégal Airlines et de Tunis Air pour un total HDV de 202,24 et une valeur globale dépassant 8,3 MDH.

RAM Express a réalisé également un frètement au profit de Oman Air du 21 octobre 2013 au 14 novembre 2013 pour un montant global de 5,8 MDH.

Par ailleurs, RAM compte poursuivre ses efforts pour l'industrialisation de ce processus à travers la mise en place d'une procédure globale à finaliser vers fin 2014.

Concernant la fréquence des régulations, RAM a fait recours aux services d'un cabinet de conseil pour l'accompagner dans la réorganisation du Centre de coordination des opérations (CCO). Il a été également décidé de rallonger la durée de gestion du programme par le CCO qui a été fixée à J+3 depuis janvier 2014 afin de réduire davantage le taux de régulation le jour J.

La réorganisation du CCO a concerné la mise à niveau de son organisation, la revue des procédures, la mise en place du plan ressources humaines, l'équipement d'un nouveau local pour les besoins du Centre ainsi que la mise à niveau des systèmes d'information.

A ce niveau, un projet portant sur l'acquisition d'un SI pour la gestion des passagers en continuation tenant compte d'un modèle de coût en cas d'irrégularités Pax a démarré en mars 2014 pour une mise en production prévue en novembre 2014. Un autre projet qui a démarré en mars

<sup>15</sup> Contrat ACMI (aircraft, crew, maintenance, insurance): contrat de location incluant l'avion, l'équipage, la maintenance et l'assurance.

2014, est également en cours pour la mise en place d'indicateurs clé de performance (KPI) pour le CCO.

Pour le calcul des autres coûts liés aux irrégularités, RAM a testé le système de "Lufthansa System" comme solution intégrée pour la gestion des irrégularités. Les tests ont montré que cette solution n'offre pas les fonctionnalités recherchées par RAM et ne supporte pas le modèle de calcul des irrégularités développé. Par conséquent, RAM a choisi de continuer ses investigations sur les SI de calcul des coûts des irrégularités qui pourraient supporter le modèle de calcul développé et offrir les statistiques recherchées.

Suite à ces actions, le taux des irrégularités a enregistré une amélioration en 2013 grâce aux efforts d'amélioration de la ponctualité et à l'harmonisation de la flotte. A titre d'exemple, le taux d'immobilisation pour cause technique a baissé de 64% en 2012 et de 40% en 2013 et le taux de retard pour cause technique a baissé de 34% en 2012 et de 7% en 2013.

Cependant, le taux de régulation ne s'est amélioré que de manière limitée. Ainsi, il est passé, en moyenne, de 3,75% durant 2011-2012 à 3,66% en 2012-2013. Les quatre premiers mois de la saison 2013-2014 ont enregistré, cependant, une baisse significative de ce taux à 2,94%.

Concernant l'amélioration de la synergie entre les entités de régulation de la flotte, RAM a créé, en février 2012, un Comité opérations, composé de toutes les entités opérationnelles (Direction sol, Direction opérations aériennes, Direction technique, Direction marketing, Direction ventes, RAM Express). Ce comité se réunit de manière hebdomadaire et a pour objet le traitement des sujets afférents aux opérations telles que la ponctualité, la préparation de la pointe, etc.)

Cette synergie a permis à RAM d'améliorer son taux de ponctualité pour se situer à 81,74% et 81,51% respectivement en 2012 et 2013 dépassant, ainsi, l'objectif de ce taux, fixé à 77% dans le contrat programme avec l'Etat.

#### 4. Gestion de l'activité commerciale

Concernant l'activité commerciale, la Cour des comptes avait constaté des insuffisances liées à la détérioration de la RMC, à la tarification qui ne permettait pas de faire face à la concurrence ainsi que plusieurs insuffisances relatives à la distribution notamment le retard dans le développement des ventes à distance. Elle a, ainsi, recommandé à RAM de **revoir son réseau de distribution en vue de tenir compte de la contribution de chaque mode dans le chiffre d'affaires et de développer davantage les ventes à distance.**

En réponse, RAM s'est engagée dans le cadre du contrat programme avec l'Etat, de fournir des efforts en vue de développer les ventes directes (Internet et Call center) pour réduire le coût unitaire de réservation. A cette fin, elle a engagé les actions suivantes :

- Segmentation du réseau de distribution pour permettre de statuer sur le type de partenariat à établir selon la nature du segment ;
- Mise en place d'un contrat de partenariat avec Booking sur les prestations hôtelières ;
- Refonte du site ram.com sous une nouvelle technologie ;
- Création d'une entité dédiée au marketing digital en précisant ses missions.

En conséquence, en 2013 les ventes de RAM sur Internet ram.com et agences on line ont atteint 25% de son chiffre d'affaires ce qui dépasse de 5 points les prévisions du contrat programme.

Par ailleurs, la Cour des comptes avait constaté des insuffisances relatives au contrôle tarifaire qui ne couvrait pas certains marchés de RAM ainsi que certaines agences et les ventes à distance. Elle a recommandé à la compagnie de généraliser ce contrôle à tous les marchés et de l'étendre à ses agences propres et aux ventes à distance pour mieux protéger ses recettes commerciales.

Pour mettre en œuvre cette recommandation, RAM a mis en place un programme visant la généralisation du contrôle tarifaire à l'ensemble du réseau de distribution. Ce programme porte sur :

- Le lancement du contrôle tarifaire au niveau des marchés BSP (Billing and Settlement Plan): Maroc, France, Europe ;
- Le lancement du contrôle tarifaire à tous les marchés BSP, en Afrique et Moyen Orient pour certains pays et son extension pour d'autres programmée en octobre 2014 ;
- Le contrôle tarifaire au niveau de ses propres bureaux: Maroc depuis mai 2013, Afrique depuis octobre 2013, France depuis décembre 2013, Europe depuis février 2014, Maghreb/Moyen Orient depuis avril 2014 et Amérique du nord à partir de juin 2014.

## 5. Gestion du carburant

La Cour des comptes avait constaté que les marchés du carburant ne respectaient pas les clauses du manuel des achats de la compagnie ainsi que l'absence de contrats avec les fournisseurs en plus d'autres insuffisances liées au déroulement des appels d'offres et au contrôle des factures du carburant. Elle a recommandé à RAM **d'adapter son manuel des achats pour tenir compte des spécificités du marché du carburant des avions, de renforcer le contrôle des factures et de chercher des alliances avec d'autres compagnies dans le but de profiter d'achats groupés.**

A partir de 2012, RAM a intégré les éléments spécifiques à l'achat du carburant avion dans l'appel d'offres lancé en juin 2012. Elle a particulièrement établi et utilisé un nouveau cahier des charges relatif à ces achats.

Egalement, le règlement des achats a été revu et validé par la DEPP. Il est entré en vigueur depuis le premier 1er octobre 2013 et tient compte des spécificités de la charte carburant et du retour d'expérience de l'appel d'offres lancé en 2012. En plus, un guide d'achats a été mis en place.

Dans le même cadre, la compagnie a lancé un chantier pour contractualiser sa relation avec les fournisseurs de carburant. Ce chantier entamé en 2013, prouve quelques difficultés pour sa mise en place notamment le refus des fournisseurs d'accepter des pénalités de retard. Pour les marchés de 2014, RAM a choisi de ne pas intégrer ces pénalités dans le cahier des charges et de les insérer dans un document à part (SLA) accompagnant le contrat.

En conséquence, une dizaine de contrats avec certains fournisseurs ont été en cours de signature à fin mars 2014.

Concernant le contrôle des factures carburant, grâce à la mise en place du système informatique Airpas et l'équipement de tous les avions par le système Acars, le contrôle de ces factures se fait désormais de manière automatique.

## 6. Couverture du carburant

Constatant des insuffisances dans le choix de la stratégie et la gestion de l'activité de couverture du risque de fluctuation des prix du carburant avion, la Cour des comptes avait recommandé à RAM de :

- **Choisir une stratégie de couverture des prix du carburant adaptée à ses capacités et sa taille ;**
- **Veiller à une plus forte implication du conseil d'administration dans toute décision se rapportant à cette couverture ;**
- **Doter cette activité d'une structure suffisante et conforme aux pratiques des compagnies aériennes ;**
- **Se faire accompagner par les compétences externes nécessaires.**

Suite à ces recommandations, RAM a mené, en 2012, une étude avec l'aide d'un cabinet de conseil dont les résultats l'ont amenée à décider de surseoir au hedging pendant les exercices 2012-2013 et 2013-2014 et concentrer ses efforts sur la mise en œuvre et la maîtrise de cette activité. Cette décision a été soumise au Conseil d'Administration lors de sa réunion du 27 décembre 2012.

En avril 2014, le comité d'audit dépendant du Conseil d'administration a étudié cette question à travers un benchmark des politiques de couvertures des compagnies aériennes et a recommandé de :

- Essayer de suivre la même politique de couverture que les concurrents les plus proches;
- Mettre en place une structure dédiée à la gestion du risque carburant conformément aux bonnes pratiques et y intégrer les compétences nécessaires pour chaque profil de poste ;
- Mener un benchmark sur les structures de couverture créées au sein des entreprises marocaines.

### **7. Programme fuel efficiency (FEP)**

Considérant l'importance du poste carburant dans la structure des charges de la compagnie et par conséquent, l'intérêt de toute économie qui peut être faite à ce niveau, la Cour des comptes avait analysé la gestion du programme Fuel Efficiency (FEP) et avait constaté des insuffisances et des retards dans sa mise en œuvre malgré le potentiel en économie qu'il présentait.

Elle avait pris acte de l'adoption d'une nouvelle organisation du poste Fuel manager et avait recommandé à RAM de **faire de ce programme une composante principale de ses plans de réduction des coûts et d'assurer une meilleure sensibilisation du personnel navigant technique pour sa réalisation.**

En réponse, les objectifs du FEP ont été inscrits dans le contrat programme avec l'Etat.

Ainsi, l'entité FEP a été réorganisée et dotée de ressources comprenant un fuel manager, une fonction suivi économique et financier et une fonction suivi opérationnel fuel. De même, les actions suivantes ont été prises pour la réalisation de ce programme :

- Acquisition et mise en production, à partir de 2011, d'un nouveau système de préparation des vols (LIDO) permettant d'optimiser la quantité de fuel requise pour un vol ;
- Mise en place d'une interface avec l'entité PNT afin de sensibiliser les pilotes sur les techniques d'économie de carburant ;
- Mise en place d'une procédure d'interface et implémentation d'une check-list de sensibilisation sur la culture carburant avec chaque entité opérationnelle ;
- Mise en place d'un tableau de bord opérationnel fuel permettant un suivi mensuel des indicateurs opérationnels liés à la consommation du carburant et adoption d'une procédure pour le suivi de ces indicateurs ;
- Suivi mensuel des retards et des comptes rendus des équipages liés au fuel et conduite des plans d'actions correctifs et adoption d'une procédure pour cet effet;
- Coordination de la production et de l'exploitation des facteurs de dégradation des avions pour la mise à jour du système LIDO et du FMC ;
- Optimisation du cost index et lancement du projet de son automatisation.

Les résultats du FEP ont enregistré une baisse de la consommation du carburant pondérée par la charge et le vieillissement machine de 3,9% en 2012 par rapport à 2011. Cette tendance baissière a été maintenue en 2013 pour tous les types d'avion sauf ATR contribuant ainsi à une économie globale du coût carburant à l'heure de vol (HDV) de 6%.

### **8. Gestion du personnel navigant technique (PNT)**

Constatant une forte évolution de la masse salariale relative au personnel navigant technique par rapport à l'évolution de ses effectifs et l'importance des charges relatives à ce personnel, la Cour des comptes avait recommandé à RAM de **veiller à une meilleure maîtrise de cette masse salariale notamment à travers l'optimisation de l'utilisation des équipages et la rationalisation des charges relatives à ce personnel.**

Les actions menées par la compagnie pour dépasser cette situation se sont limitées aux heures sous-utilisées en vue de leur réduction. Ainsi, elle a commencé à assurer un suivi de ces heures au niveau de la DOA (Direction des opérations aériennes) qui organise des réunions hebdomadaires où sont projetés les cas potentiels présentant des heures sous-utilisées, spécifiant leurs causes. Des plans d'action sont pris suite à ces réunions et sont suivis et exécutés par les chefs de secteurs.

Egalement, les heures sous-utilisées font l'objet de statistiques régulièrement produites et portées à la connaissance du management, permettant de suivre l'amélioration de cet indicateur.

Par ailleurs, la modernisation et l'harmonisation de la flotte autour du module 737/800 NG, a contribué à l'amélioration de cet indicateur en 2013.

Cependant, les résultats de ces actions restent mitigés. Ainsi, ces heures ont baissé de 3.262 en 2009 à 1.978 en 2011, elles ont cependant augmenté en 2012 pour s'établir à 2.621 avant de baisser de nouveau à 1.781 en 2013.

Concernant la masse salariale du PNT, son évolution entre 2009 et 2013 montre qu'elle a progressé de près de 34 % par rapport à une évolution des effectifs de ce personnel de 17% au cours de la même période.

Cette évolution a été plus importante entre 2012 et 2013 où elle a progressé de 11 %. Elle est en partie attribuable à des éléments exceptionnels intégrés en 2013 et relatifs à des régularisations de préjudice au profit de ce personnel sur la base d'une négociation avec la compagnie.

Sur ce volet, la compagnie souligne que le rapport de force avec le PNT rend le coût relatif à ce personnel difficilement maîtrisable.

La compagnie est ainsi appelée à doubler d'efforts en vue d'une meilleure maîtrise de la masse salariale relative au PNT. A ce sujet, la Cour prend acte de l'affirmation par la compagnie qu'un protocole d'accord est en cours de négociation avec le PNT couvrant également un projet de refonte du système de rémunération de ce personnel en vue de l'améliorer et de le simplifier.

## 9. Gestion de la maintenance

En matière de maintenance des avions, la Cour des comptes avait constaté certaines insuffisances dans le processus d'approvisionnement en pièces de rechange et en équipements ainsi que dans le choix du système d'information de gestion de la maintenance. Elle avait recommandé à RAM de **se doter d'une politique claire et formalisée d'approvisionnement en pièces de rechange et en équipements et de mieux étudier les possibilités en matière de système d'information de la maintenance afin d'établir un choix optimal pour répondre à ses besoins de façon convenable.**

Tenant compte des observations et des recommandations de la Cour, la compagnie a procédé à la modification de la procédure Achats DT (Direction technique) pour intégrer toutes les modalités techniques et administratives de recours au mode d'échange standard et des cas de son utilisation.

Egalement, pour le suivi des achats, un tableau de bord mensuel dédié a été mis en place.

En termes d'optimisation du système d'information de la maintenance, RAM a lancé le remplacement de Maxi Merlin (en fin de vie) par le "SI Navigabilité" AMOS dont le contrat a été signé en septembre 2013 et la mise en exploitation est prévue en novembre 2014.

Par ailleurs, un projet de numérisation des archives de la Direction technique a été mis en place, visant l'intégrité des données de navigabilité de la flotte RAM. A juin 2014, le contrat concernant ce projet était en cours de signature.

Il a été également procédé à l'externalisation de la maintenance avion Nouvelle Génération (NG) chez Air France Industries depuis février 2013, ayant comme système de gestion de la maintenance le SI SAP.

## 10. Autres aspects de la gestion

### a. Gestion des assurances

En matière de gestion des assurances, la Cour des comptes avait recommandé à RAM **de faire appel à la concurrence autant que possible, pour la conclusion des contrats d'assurances et éviter les doubles emplois lors de la conclusion des contrats d'assurances au profit du personnel navigant technique.**

A ce propos, RAM a engagé des actions sur deux plans en vue d'améliorer son taux de prime, à savoir :

- S'adosser à un grand groupe pour un placement en commun. Dans ce sens, RAM a approché, sans résultat favorable, plusieurs groupement de compagnies aériennes pour un placement en commun tels que AF/KLM - LH et TUI - Iberia, Gulf Council ;
- Réduire son taux de sinistralité par l'amélioration de son exploitation opérationnelle et de son système de gestion de la sécurité de ses opérations.

Ces efforts ont permis de réduire le taux de sinistralité à moins de 15% en 2012/2013, d'où une réduction des taux de primes RAM en 2012-2013. En effet, le taux prime risque ordinaire (RO) RAM/Valeur avion a baissé entre 2012-2013 et 2008-2009 de 28%, ce qui a ramené l'écart entre ce taux et la moyenne des compagnies aériennes (souscrites au marché de Londres) de 161% à 87%.

De même, le taux prime responsabilité civile (RC) RAM/Passager a baissé de 6% entre 2012-2013 et 2008-2009, ce qui a ramené l'écart entre ce taux et la moyenne des compagnies aériennes de 37% à 29%.

La même tendance a été observée au niveau de l'assurance aviation. Ainsi, le taux de prime RO (prime de risque ordinaire/valeur avion) a été réduit de 0,25 % en 2009-2010 à 0,13% en 2013-2014. Quant au taux de prime de risque RC (Prime RC RAM/1000 PKT), il a baissé de 0,44 % à 0,25 % durant la même période.

L'analyse des garanties offertes au PNT a permis de réduire les taux des primes des polices de 35% en 2013-2014, grâce notamment à :

- L'homogénéisation et la simplification du mode d'indemnisation des polices PNT sur la base de capitaux forfaitaires au lieu des salaires annuels ;
- La mise en place d'une nouvelle procédure d'appel d'offres assurance permettant la mise en concurrence des courtiers et des assureurs.

Toutefois, RAM a répondu que les acquis de ce personnel en matière d'assurance ne peuvent être remis en cause en ajoutant qu'il s'agit de garanties complémentaires qui accordent des indemnités cumulables correspondant au niveau de couverture assuré historiquement par RAM à son personnel navigant technique et dont l'évolution devrait faire l'objet d'une concertation sociale approfondie avec les représentants du PNT

### b. Gestion du contentieux

La Cour des comptes avait recommandé à RAM de renforcer ses capacités en matière de gestion du contentieux. Elle avait particulièrement recommandé de :

- **Doter le service contentieux en ressources humaines suffisantes et mettre à sa disposition des procédures fiables et veiller à la passation des consignes en cas de changement des responsables ;**
- **Etablir une base de données exhaustive de l'ensemble des dossiers en contentieux ;**
- **Instaurer des indicateurs de suivi et de performance du contentieux ;**
- **Prendre les diligences nécessaires pour l'apurement des créances en contentieux.**

RAM a mis en place trois procédures métier couvrant les aspects liés au recouvrement des créances commerciales, recouvrement des chèques impayés et à l'arrangement à l'amiable. Deux autres procédures traitant de la gestion du contentieux social et la gestion du contentieux transport aérien et divers sont en projet.

De plus, la RAM a lancé le projet de l'upgrade du système d'information contentieux Legal-Suite. Ce projet a été finalisé en décembre 2013 et la constitution de la base de données n'est pas encore achevée.

En outre, un tableau de bord mensuel a été mis en place en vue d'assurer la mesure et le suivi des principaux indicateurs d'activité et de performance de la fonction contentieux. RAM a mis en place un canevas de TDB contentieux avec un intérêt particulier accordé à certains indicateurs clés (flux des contentieux, taux de recouvrement amiable/judiciaire...). Ces indicateurs sont complétés par une revue périodique des dossiers importants.

Concernant le recouvrement des créances en contentieux, RAM a mis en œuvre des mesures visant le renforcement du processus de recouvrement et éviter les délais de forclusion. Deux mesures préventives ont été mises en place :

- Modification de la procédure recouvrement créances commerciales pour insister sur l'étape de recherche et veille devant permettre à la compagnie de se renseigner régulièrement sur la situation juridique du débiteur et sa solvabilité ;
- Abonnement sur un site de l'information légale pour avoir accès aux annonces relatives aux procédures collectives.

A fin mai 2014, l'encours des créances suivies au contentieux s'établit à 200,9 MDH.

Par ailleurs, elle a recruté en externe trois agents et redéployé en interne un cadre juriste et un agent ayant des qualifications en Droit. Toutefois, les actions engagées pour pallier le manque d'effectif au niveau de cette fonction a été limité par les départs. Ainsi, en 2014, l'effectif de l'entité contentieux s'est établi à sept contre cinq cadres et agents en 2010.

### c. Gestion des gratuités

Suite au contrôle de la gestion des facilités de transport<sup>16</sup> (FT), la Cour des comptes a pris acte de l'engagement de RAM d'instaurer une démarche visant le réaménagement du principe de gratuité et l'optimisation de la recette générée dans l'octroi de ces FT.

De plus, la Cour a recommandé à la compagnie de **rationaliser l'octroi des FT pour préserver ses capacités en sièges et d'en limiter le bénéfice en s'alignant sur les pratiques de l'IATA et d'associer le Conseil d'administration dans la validation de toute procédure se rapportant à ce volet.**

Dans ce cadre, RAM a élaboré une charte relative aux FT qui a été soumise au comité d'audit du 16 avril 2014. Celui-ci a refusé de la valider en précisant que la typologie des facilités de transport et la spécification des catégories de bénéficiaires relèvent de la gestion interne de la compagnie. Il a recommandé de décliner la charte en deux procédures :

- Une procédure opérationnelle intégrant les éléments relevant de la gestion interne (bénéficiaires, quotas.etc)
- Une procédure d'ordre général portant sur les modalités d'octroi et de validation des facilités de transports, à soumettre à l'approbation du Conseil d'Administration.

Suivant cette recommandation, la charte d'octroi des FT validée par le PDG a été adoptée en guise de procédure opérationnelle précisant les bénéficiaires et les quotas, et une nouvelle procédure portant sur les modalités d'octroi, de validation et de suivi des FT a été élaborée pour être soumise au Conseil d'Administration dans sa prochaine session.

<sup>16</sup> Facilité de transport : tout billet gratuit ou à tarif réduit utilisable sur les lignes de RAM

Par ailleurs, un module d'automatisation de la gestion des FT (émission et suivi des FT, quotas FT par catégorie) est en cours de test avant sa mise en production.

#### **d. Projets suspendus ou abandonnés**

La Cour des comptes a recommandé à RAM de prendre les diligences nécessaires pour régulariser la situation des projets sociaux suspendus ou abandonnés.

Après un premier travail mené par un cabinet qui a été mandaté pour l'évaluation de l'ensemble des biens immobiliers de la compagnie (au Maroc et à l'étranger) conformément aux engagements du contrat-programme, RAM a lancé des démarches pour l'assainissement de la situation des projets immobiliers suivants :

<b>Projet</b>	<b>Stade d'assainissement</b>
Projet LOGERAM	Reste quelques étapes pour que ce projet soit totalement assaini (projet de contrat de vente en cours)
Projet Route d'El Jadida	Démarches en cours avec le conseiller juridique pour l'assainissement de ce dossier
Projet El Wahda	Une convention portant sur l'assainissement de ce projet entre RAM et ONDA est en cours mise en place

#### **e. Traitement des bagages**

La Cour des comptes a recommandé à RAM de veiller à **l'amélioration du traitement des bagages passagers**.

Le tableau de bord de performance bagage à fin octobre 2012 révèle une amélioration des indicateurs liés au traitement des bagages des passagers par rapport à fin octobre 2011.

Le taux d'incidents bagage est passé de 15,1 pour mille à fin octobre 2011 à 9,40 pour mille à fin octobre 2012, soit une amélioration de 37%. En 2013, le taux d'incidents bagages a connu une hausse de 0,89% par rapport à 2012 avec un taux de l'ordre de 10,29 pour mille. En vertu du contrat programme avec l'Etat, les incidents bagages ne doivent pas dépasser un taux de 7 pour mille à partir de l'année 2014.

#### **f. Prêts au logement**

En matière de prêts au logement, la Cour des comptes a recommandé à RAM **d'amener les bénéficiaires toujours en activité à inscrire les hypothèques au nom de RAM sur les biens acquis. Aussi, elle lui a recommandé de prendre les diligences nécessaires pour le recouvrement des prêts auprès des bénéficiaires ayant quitté la compagnie.**

Dans ce sens, RAM a mis en place un plan de sécurisation des prêts au logement non hypothéqués visant à amener les bénéficiaires des prêts au logement à inscrire les hypothèques au nom de RAM sur les biens acquis pour préserver les droits de la compagnie. Ainsi, il est constaté une diminution de près de 60% du reliquat non garanti par des hypothèques. Ce dernier est passé de 37,2 MDH en février 2009 à 11,4 MDH en septembre 2012.

En juin 2014, le reliquat des prêts au logement non garantis est situé à 3,7 MDH dont environ 3 MDH constitué de titres non éclatés, soit une diminution de 89% par rapport à 2009.

Par ailleurs, le processus de recouvrement des créances contentieuses relatives au personnel a été renforcé. Sur la période 2011-2014, sur 198 dossiers ouverts pour une créance totale de près de 5,3 MDH, RAM a recouvré à l'amiable un montant de l'ordre de 2,9 MDH, soit un taux de recouvrement global de 55%.

## **B. Société d'exploitation des ports (SODEP)**

Dans le cadre d'une mission de contrôle de la gestion de la Société d'exploitation des ports (SODEP), réalisée en 2009, la Cour des comptes avait formulé des recommandations relatives à la manutention, l'utilisation et la maintenance des équipements, les achats ainsi qu'à d'autres aspects

de la gestion. En avril 2014, la Cour des comptes a mené une mission de suivi desdites recommandations.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, la SODEP a établi un plan d'action s'étalant sur la période 2010-2015. Ce plan a prévu des actions destinées à remédier aux insuffisances constatées en précisant les mesures à entreprendre, l'échéance de leur réalisation et les responsables qui en sont chargées.

Les actions entreprises pour répondre aux recommandations émises par la Cour des comptes se présentent comme suit :

### **1. Gestion de la manutention**

La Cour des comptes avait émis des recommandations concernant la manutention dans les terminaux du port de Casablanca (polyvalents et à conteneurs). Ces recommandations ont été comme suit:

- **optimiser l'utilisation du système SAGETEC pour la génération automatique des données servant au calcul des rendements pour en améliorer la fiabilité et la qualité ;**
- **limiter la variabilité des rendements de traitement des trafics aux terminaux polyvalents et mettre en place un suivi régulier des rendements bruts dans ces terminaux ;**
- **accélérer la mise en place des actions à même de réduire le délai de séjour des conteneurs, notamment à travers :**
  - **l'optimisation de l'utilisation du système SAGETEC, particulièrement en matière de respect des instructions de ce système pour la manutention des conteneurs ;**
  - **l'achèvement de l'application des mesures prévues par la feuille de route relative à la décongestion du port de Casablanca ainsi que celles préconisées par les études internes et externes, et ce, en collaboration avec les autres intervenants au niveau de ce port.**
- **poursuivre les efforts pour l'amélioration et la consolidation des rendements de traitement des conteneurs en maîtrisant davantage la fréquence et la durée des arrêts.**

Concernant l'optimisation de l'utilisation du système de gestion de la manutention (SAGETEC), il a été noté que la société a automatisé la génération des données servant au calcul des rendements à partir de ce système. Les rendements bruts de traitement des conteneurs sont, ainsi, obtenus à partir du système de contrôle de gestion qui puise les données servant au calcul des rendements à partir du système SAGETEC.

Cette action a été réalisée dans le cadre d'un système d'information dédié au contrôle de gestion de la société (Marsa Gestion) qui a été mis en œuvre en 2012 et qui couvre les différents aspects de sa gestion (exploitation, commercial, financier, ressources humaines, technique...). Concernant l'aspect exploitation, ce système fournit, depuis janvier 2010, des tableaux de bord englobant les principaux indicateurs dont la productivité.

Pour limiter la variabilité des rendements de traitement des trafics aux terminaux polyvalents, la société a réalisé une analyse des causes de cette variabilité ayant abouti à préconiser les actions suivantes qui ont été entreprises :

- Acquisition d'accessoires de manutention pour le traitement de différents types de trafic et différentes dimensions. Il s'agit notamment de palonniers, chaînes, fourches, écarteurs, ...
- Formation des conducteurs des engins de levage sur simulateur en Egypte pendant 15 jours ;

- Révision du mode d'organisation du travail et d'affectation des moyens par l'établissement de normes d'affectation des ressources humaines par type de trafic et par main couvrant tout le processus de manutention pour les différents types de marchandises ;
- Sensibilisation des réceptionnaires et agents maritimes pour le choix de navires adaptés en le précisant dans les contrats de prestations pour certains clients. Cette sensibilisation a concerné également l'amélioration du conditionnement et arrimage des marchandises contribuant dans l'amélioration des rendements du traitement.

Les rendements des trafics aux terminaux polyvalents ont été intégrés dans le système Marsa gestion et un suivi régulier en est assuré à travers des indicateurs renseignant sur les réalisations en matière de rendement dans le traitement des différents trafics : vrac solide, vrac liquide et marchandises diverses.

S'agissant de la réduction du délai de séjour des conteneurs dans le port<sup>17</sup>, il a été noté que cet indicateur a relativement régressé entre 2009 et 2013 passant de 11,60 à 10,18 jours comme le montre le tableau ci-dessous. En revanche, le premier semestre de 2014 affiche une baisse significative de ce délai enregistrant une moyenne de 8,91 jours. Cet acquis est à consolider tout en maintenant l'effort de réduction du délai en question.

Désignation	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Délai de séjour des conteneurs à l'import	12,51	11,60	10,52	10,22	10,33	10,18

Cette réduction du délai de séjour est en partie attribuable aux actions entreprises par SODEP. Il s'agit de l'évolution remarquable enregistrée en matière de respect des instructions du système SAGETEC pour la manutention des conteneurs. En effet, le taux de respect des instructions a atteint une moyenne de 94,62 % en 2013 pour les mouvements de quai et de parc. Ce taux fait l'objet d'un suivi régulier et d'un audit journalier.

Pour encourager ses agents à respecter les instructions du système de manutention, SODEP a entamé un processus visant à intégrer la performance individuelle des portiqueurs et des conducteurs des chariots cavaliers dans le calcul de leur prime de rendement. Ce système est en cours de validation.

Par ailleurs, la SODEP a entrepris des actions qui lui ont été assignées dans la feuille de route pour la décongestion du port de Casablanca établie en 2007. Il s'agit de :

- L'aménagement des terre-pleins pour augmenter la capacité de stockage des conteneurs;
- La réorganisation des espaces de stockage du terminal à travers :
  - La mise en service de nouvelles zones de chargement et de déchargement des conteneurs;
  - L'aménagement d'une zone de contrôle des conteneurs séparée de la zone d'exploitation;
  - La fermeture physique de la zone d'exploitation du terminal;
  - L'aménagement des accès du terminal (guérites, système de contrôle, etc.).
- La mise en service d'un site web pour renseigner les clients sur la situation de leurs conteneurs;
- La mise en service d'un service SMS pour la communication des informations sur la situation des conteneurs, etc.

Quant à l'amélioration et la consolidation des rendements de traitement des conteneurs à travers la maîtrise de la fréquence et la durée des arrêts, la SODEP a rénové le système de régulation des

<sup>17</sup> Il s'agit du délai de séjour des conteneurs à l'import hors conteneurs en souffrance

portiques P2 et P3 ainsi que la mécanique du système de translation et le système de régulation du mécanisme du chariot du portique P4.

Suite à ces actions, les indicateurs de pannes et de rendement de manutention des portiques se sont sensiblement améliorés comme le montre le tableau suivant :

	2009	2010	2011	2012	2013
Total des heures de pannes des portiques	652,16	445,44	282,01	274,53	280,06
Rendement brut Boîtes/Heure	22,07	24,71	25,83	26,08	28,50

Ainsi, le nombre d'heures de pannes des portiques est passé de 652,16 en 2009 à 280,06 en 2013. Cette amélioration a contribué à une augmentation du rendement moyen brut qui est passé de 22,07 à 28,50 boîtes/heure entre les deux années.

Concernant la régularisation de la situation des opérateurs privés opérant dans les terminaux polyvalents, il a été noté que la SODEP s'est équipée en matériel et ressources humaines pour prendre en charge le chargement des marchandises sur camion comme elle a commencé à intégrer cette prestation dans les contrats de certains clients. Cependant, les opérateurs privés continuent d'opérer dans le périmètre de concession. Pour pallier cette situation, l'intervention de l'autorité portuaire est nécessaire pour tous les concessionnaires opérant dans le port.

Concernant le traitement des réclamations, la société a mis en place, depuis 2009, une procédure de gestion des sinistres dans le cadre de la police responsabilité civile, mise en place suite au placement de l'assurance "responsabilité civile exploitation", couvrant sa responsabilité civile, pour les dommages causés aux marchandises et aux navires transitant par les terminaux qu'elle exploite. Elle a également établi et validé un mode opératoire relatif au traitement des réclamations amiables sur marchandises et navires dont les montants sont inférieurs à la franchise contractuelle prévue par l'assurance sus-citée afin d'améliorer le traitement des réclamations.

## 2. Utilisation et maintenance des équipements

En matière d'utilisation des équipements, la Cour des comptes avait émis les recommandations suivantes :

- automatiser la génération des indicateurs pour en améliorer la fiabilité et la qualité, assurer le suivi du taux de panne pour les engins du parc au terminal à conteneurs et améliorer la qualité des données et les formules servant au calcul des indicateurs des engins ;
- asseoir sa politique d'équipement sur l'évolution prévisionnelle du volume d'activité afin d'assurer un meilleur dimensionnement des engins de parc du terminal à conteneurs dans le cadre de plans d'investissements plus élaborés. Dans ce cadre, la Cour des comptes avait pris acte de l'annulation de la décision d'acquisition des engins de parc programmés dans le plan d'investissement 2009-2011 ;
- assurer une utilisation optimale des engins du parc et des différents portiques ;
- optimiser l'utilisation des engins du parc au sein des terminaux polyvalents en optant pour une répartition optimale de la charge de travail entre les engins de différents âges et de différentes capacités. Dans ce sens, la Cour des comptes avait pris acte de l'engagement de la société pour le renouvellement progressif des grues de 6 tonnes et de la réforme des anciens élévateurs.

Suite à ces recommandations, la SODEP a engagé des actions visant l'amélioration de la qualité des indicateurs d'utilisation des équipements à travers la génération automatique, à partir du progiciel APIPRO, des indicateurs relatifs aux taux de disponibilité et d'affectation ainsi que le taux de panne des engins de levage et de parc. Cette génération automatique est opérationnelle depuis 2010 et concerne également les dépenses de maintenance qui se fait à partir du même progiciel pour les différents types et familles d'engins.

Dans le cadre de l'optimisation du dimensionnement des engins de parc du terminal à conteneurs, la société a annulé l'acquisition des engins programmés dans le plan d'investissement 2009-2011. Ainsi, il a été noté que la société n'a procédé à aucune acquisition d'équipements pour le terminal à conteneurs durant la période 2009-2014 et a même procédé au transfert de certains engins en surplus vers d'autres ports. Elle a également procédé, en juin 2011, à la réactualisation des études de dimensionnement de ces équipements (chariots cavaliers, tracteurs et élévateurs) compte tenu de la situation du parc et des prévisions d'activité pour définir le parc optimum.

En matière d'optimisation de l'utilisation des engins de parc et des portiques dans le terminal à conteneurs, la société a procédé à des travaux de modification de certains engins (notamment chariots cavaliers à cabines latérales et remorques des tracteurs) pour améliorer les conditions de leur utilisation. Ainsi, elle a réalisé, en 2011, des travaux de transformation sur neuf chariots cavaliers à cabine latérale pour les rendre à cabine frontale améliorant, de la sorte, leurs conditions d'utilisation ce qui a contribué à l'augmentation significative de la moyenne annuelle des heures de leur utilisation qui est passée de 968 en 2011 à 1812 et 1369 respectivement en 2012 et 2013.

De même, des travaux de modification sur 13 remorques ont été réalisés, en 2012, pour améliorer leur utilisation dans le sens de la réduction des mouvements opérés au cours de la manutention des conteneurs.

Par ailleurs, la société a mis en place, depuis 2011, une démarche non formalisée d'affectation des engins compte tenu du nombre d'heures de leur fonctionnement qui concerne les différents types d'engins (levage, parc et roulant).

Cependant, malgré ces actions de gel des acquisitions et de transfert de certains engins à d'autres ports pour adapter le parc d'engins à l'activité, il a été noté que les indicateurs d'utilisation des équipements ont continué à régresser comme le montre le tableau ci-dessous.

Ainsi, les taux d'affectation des portiques et des tracteurs ont chuté de moitié entre 2007 et 2013. Celui des chariots cavaliers a enregistré une régression de 77 % en 2007 à 27 % en 2013.

Désignation	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux d'affectation des portiques	65,6%	68,0%	55,0%	43,9%	36,0%	34,28%	33,12%
Taux d'affectation des chariots cavaliers	77,7%	61,1%	30,9%	29,5%	32,0%	32,51%	27,40%
Taux d'affectation des tracteurs	70,8%	74,9%	32,9%	40,1%	36,0%	33,83%	36,34%

Au niveau des terminaux polyvalents, pour l'optimisation de l'utilisation du parc, la Cour des comptes avait pris acte de l'engagement de SODEP pour la réforme progressive des grues de 6 tonnes et de la réforme des anciens élévateurs. Ainsi, la société a établi un programme consistant en la réforme de 6 grues de 6 tonnes en 2010 et de 6 autres en 2011 ainsi que la réforme de 20 élévateurs de 4 tonnes, 18 de 5 et 7 tonnes et 3 de 20 tonnes. A fin 2013, ce programme est réalisé.

En matière de maintenance des équipements, la Cour des comptes avait recommandé de :

- **Mettre en place une politique de la maintenance ;**
- **Optimiser l'utilisation de toutes les fonctionnalités du système "APIPRO" afin d'en faire un outil efficace de suivi et d'aide à la prise de décision en matière d'acquisition, d'utilisation, de maintenance et de réforme des équipements ;**
- **Veiller à la bonne exécution des marchés de maintenance et doter le port de Casablanca d'ateliers appropriés pour le stockage des pièces de rechanges et l'exécution des opérations de maintenance.**

Pour la mise en place d'une politique de la maintenance, la société a activé la réalisation de l'étude sur la mise en place d'un nouveau système de gestion de la maintenance pour permettre de :

- Faire le diagnostic de la situation actuelle ;
- Arrêter les objectifs de la gestion de la maintenance ;

- Redéfinir l'organisation de la fonction maintenance ;
- Arrêter les plans d'action ;
- Formaliser la politique de maintenance ;
- Définir les mesures d'accompagnement.

La mise en place de ce système est gérée en projet appelé "SIYANA" et vise à la mise à niveau de la fonction maintenance. Elle a démarré en 2010 et a été organisée en une première phase de diagnostic, suivie d'une phase de benchmarking et une dernière phase d'élaboration de la politique de maintenance.

En avril 2014, ce processus est entré en stade de finalisation qui consiste en la poursuite de déploiement des actions d'amélioration dans cinq premiers sites puis un élargissement sur les sites restants. Il a abouti à l'adoption d'une "politique générale de la maintenance" formalisée ainsi que des modalités de sa mise en œuvre pour les équipements.

Cette politique utilise comme support plusieurs procédures de maintenance qui ont été établies et formalisées.

Concernant l'optimisation de l'utilisation du système de maintenance "APIPRO", la société a réalisé plusieurs actions pour en faire un outil de suivi et d'aide à la décision. Il s'agit de :

- La gestion de la consommation du carburant qui se fait actuellement sur le système ainsi que la gestion des compteurs d'énergie des grues ;
- La mise à jour de la base de données des engins ;
- L'approche du coût de la maintenance (à travers la réalisation d'une étude externe ayant permis d'approcher la valeur économique des pièces de rechange utilisées dans la maintenance des équipements) ;
- Le suivi des accidents et incidents;
- L'édition du tableau de bord de la maintenance ;
- la réforme des équipements.

Pour assurer une bonne exécution des marchés de maintenance, la société a élaboré et approuvé, entre 2010 et 2014, des procédures de maintenance qui sont diffusées à toutes les entités concernées pour application. Il s'agit des procédures suivantes :

- Procédure de maintenance curative des équipements ;
- Procédure de maintenance préventive systématique des équipements ;
- Procédure de gestion des pièces de rechange et consommables ;
- Procédure de réforme et de cession des immobilisations et des pièces de rechange.

Par ailleurs, SODEP a réalisé, en 2012, la construction d'ateliers de maintenance des engins de levage du terminal polyvalent.

### 3. Fonction achats

Pour l'amélioration de la fonction achat au sein de la société, la Cour des comptes avait recommandé **le renforcement de son rôle d'acheteur et d'instaurer un suivi approprié des commandes ainsi que la mise en place d'une procédure d'évaluation des fournisseurs.**

Dans ce sens, la société a établi une politique générale des achats ainsi qu'une stratégie et des plans d'action liés à cette fonction. Elle a ainsi élaboré et adopté un nouveau règlement des achats. Elle a également déployé une nouvelle organisation de la fonction achat au niveau central et dans les sites tel que recommandé par une étude sur l'optimisation de la fonction achat à la SODEP réalisée en 2009.

De même, un système d'information achats a été préparé et se trouve en cours de déploiement.

Pour l'évaluation des fournisseurs, la société a adopté, en 2010, une procédure dédiée qui est en cours de déploiement pour tous les fournisseurs en commençant par ceux relatifs à la maintenance des équipements portuaires pour lesquels la première évaluation a été amorcée pour l'exercice 2012.

En matière de gestion des achats, la Cour des comptes avait recommandé de :

- **Respecter les délais d'exécution des marchés ;**
- **Respecter les critères de sélection des soumissionnaires tels que fixés dans les règlements de consultation ;**
- **Exiger les qualifications professionnelles correspondantes à la nature des prestations à réaliser ;**
- **Reporter les dates d'ouverture des plis en cas de modification significative ayant un impact sur les qualifications ;**
- **Respecter les dispositions du règlement des marchés notamment pour les prestations dont la quantification et le rythme d'exécution ne peuvent être déterminés à l'avance ;**
- **Respecter le principe de la concurrence et se conformer aux dispositions du règlement des marchés en matière de recours aux marchés négociés ;**
- **Respecter les dispositions du règlement des marchés interdisant l'octroi d'avances aux fournisseurs.**

Dans ce cadre, la société a entrepris des actions de sensibilisation et de formation aux différentes directions pour les mettre à niveau en matière de réglementation des achats. Il s'agit notamment de :

- La diffusion, le 21 décembre 2010, d'une note d'orientation n°2771/DAM/2010 aux entités portant sur la mise en place d'une démarche permettant la fixation des critères d'admission des concurrents ainsi que les modes d'évaluation de leurs offres ;
- La diffusion, le 1er avril 2011, d'une note aux directions avec le nouveau règlement des achats invitant, entre autres, les entités de la société à observer les règles de gestion en matière de passation des marchés et commandes (note n° 852/DAM/2011) ;
- L'actualisation de quatre guides d'élaboration de CPS types pour tenir compte du nouveau règlement des achats (fournitures, fournitures d'équipements, maintenance des équipements et marchés de travaux) ainsi que des guides d'élaboration des règlements de consultation et leur diffusion aux directions pour application ;
- L'organisation en 2012 et 2013 de cinq sessions de formations sur la fonction achats qui ont été dispensées au profit du personnel de la SODEP. Ces formations ont porté principalement sur le métier de responsable achat, le marketing achat, le cahier des charges fonctionnel et technique, la gestion de la relation fournisseurs, la négociation achat et le développement de la performance du service achat;
- L'organisation, le 1er juin 2011, d'une session de formation sur le nouveau règlement des achats.

Par ailleurs, la Cour des comptes avait pris acte de l'engagement de la société d'établir les rapports d'achèvements et les rapports d'audit. Il a été noté dans ce cadre, que cette dernière a établi un plan d'action consistant à réviser et à mettre à jour la procédure de suivi administratif des contrats en rendant obligatoire la transmission du rapport d'achèvement d'un marché avec l'envoi du décompte définitif et à systématiser les audits des marchés dépassant 8 MDH.

Concernant l'audit des marchés, la situation à avril 2014, montre que sur 84 marchés dépassant le seuil de 5 MDH, 38 ont été déjà audités en interne alors que 39 sont programmés à l'audit (14 en interne entre 2014 et 2015 et 25 en externe). Le reste concerne six marchés non réceptionnés et un marché cadre de maintenance passé au port d'Agadir en 2013.

Pour externaliser l'audit de 25 marchés, la société a lancé, en 2014, un appel d'offres qui a été déclaré infructueux puis relancé pour le même objet.

Concernant les rapports d'achèvement des marchés dont le montant dépasse 1 MDH, une procédure relative au suivi administratif des marchés a été établie et adoptée. Elle prévoit, en application des dispositions du règlement des achats, l'établissement des rapports d'achèvement selon un modèle préétabli.

Par ailleurs, pour répondre à la recommandation de respecter les dispositions du règlement des achats interdisant l'octroi d'avances, il a été procédé dans le cadre de la révision, en 2010, dudit règlement à l'intégration de la possibilité de leur octroi. La précision des conditions de l'octroi d'avances ont été apportées dans le cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de travaux exécutés pour le compte de la SODEP adopté en 2011 dans le cadre de sa mise en conformité avec le nouveau règlement des achats.

Ainsi, le paiement d'avances est devenu autorisé pour :

- Les marchés de travaux ;
- Les marchés d'acquisition d'équipements ;
- Les marchés de transport d'équipement.

#### **4. Aspects divers**

##### **a. Régularisation de la relation avec la MODEP**

La Cour des comptes avait pris acte de l'engagement de Marsa Maroc de récupérer de la MODEP la contrepartie des dépenses qui lui ont été effectuées et lui avait recommandé **d'activer le processus de régularisation de sa relation avec la MODEP.**

A ce titre, la société a signé avec la MODEP un protocole d'accord en date du 13 octobre 2010, définissant les actions à entreprendre à savoir :

##### **▪ Au niveau financier**

La récupération des montants des dépenses prises en charge par la SODEP pour le compte de la MODEP, en l'occurrence, la masse salariale du personnel de la SODEP mis à la disposition de la MODEP, ainsi que les dépenses de fonctionnement des centres médico-sociaux.

Ainsi, les dépenses prises en charge par la SODEP sont payées par la MODEP au fur et à mesure de leur validation par une commission constituée des représentants des deux organismes.

Au niveau patrimonial et contractuel

- Le recensement des immobilisations et ressources matérielles appartenant à la SODEP et mises à la disposition de la MODEP.
- Le transfert des contrats de bail et des abonnements souscrits actuellement au nom de la SODEP pour les centres médico-sociaux à la MODEP.

Dans ce cadre, le transfert des contrats de bail de la SODEP au nom de la MODEP a été initié avec une prise en charge directe par la MODEP, depuis 2010-2011, des consommations d'eau, électricité, téléphone et charges d'entretien dans plusieurs centres médico-sociaux (Nador, Tanger, Agadir et Mohammedia). Cette régularisation est en cours pour les centres de Sidi Othmane et Anfa.

Concernant la situation patrimoniale, la MODEP a procédé au recensement des immobilisations appartenant à la SODEP et mises à la disposition de la mutuelle. Un protocole d'accord est en cours de validation afin de convenir des modalités de transfert de ces immobilisations à la MODEP.

Par ailleurs, un projet de convention est en cours de validation pour formaliser la relation entre les deux organismes. L'objectif étant de définir les droits et les obligations des deux parties et régir l'exercice de la fonction de couverture médicale au profit du personnel de la société.

En matière de personnel mis à disposition par la société à la MODEP, son effectif a été réduit de 30 en 2009 à huit au mois de mars 2014 dont trois administratifs et cinq pour l'offre de soins. Concernant la masse salariale relative aux effectifs mis à disposition de la MODEP, un protocole d'accord a été signé entre celle-ci et SODEP pour sa prise en charge par MODEP à travers des règlements trimestriels.

#### **b. Traitement des restes à recouvrer et recouvrement des créances**

Pour **activer le traitement des restes à recouvrer et améliorer le recouvrement de ses créances** comme il a été recommandé par la Cour des comptes, la société a engagé les actions suivantes :

- En matière de mise à jour des dossiers juridiques des clients et leurs cautions, tous les ports ont été invités à mettre à jour les dossiers juridiques des clients à crédit. Le modèle de cautionnement solidaire exigé des agents maritimes, en cas de difficulté d'avoir une caution bancaire, a été revu et validé. La procédure de recouvrement a été actualisée en conséquence. Les directions d'exploitation aux ports continuent à relancer les clients pour disposer de ces cautions ;
- Pour maîtriser le risque commercial, notamment pour les compagnies et agents maritimes dont les cautions bancaires ou le cautionnement solidaire ne couvrent pas la totalité de l'encours, il a été envisagé ce qui suit :
  - Fixer pour chaque agent ou compagnie maritime un niveau d'encours à ne pas dépasser. Ce niveau est situé entre 30 et 60 jours de chiffre d'affaires TTC réalisé avec le client en question ;
  - La mise en application d'un outil de suivi de la couverture de l'encours par les cautions précitées, est en cours d'étude par la DF, la DEPC et la DSI.
- En vue de maîtriser le risque d'impayé sur certains agents maritimes et consignataires présentant des difficultés de recouvrement, il a été procédé à la mise en place de la facturation directe des prestations commerciales aux armateurs notamment au niveau des ports de Casablanca et d'Agadir ;
- Un projet de formalisation des conditions générales de vente et de paiement, est en cours de validation ;
- Un système de reporting détaillé sur les créances a été élaboré et mis en application permettant de suivre au jour le jour l'évolution de l'activité des encaissements et des créances par clients, catégorie de clients, nature de prestations, etc.

#### **c. Mise en place d'une comptabilité analytique**

**La mise en place d'une comptabilité analytique de gestion dans le cadre d'un projet qui devait être lancé en 2010** a constitué une des principales recommandations de la Cour des comptes.

Il est à rappeler que l'ancien ODEP avait déjà initié la mise en place d'un système de comptabilité analytique qui devait être déployé dans le port de Casablanca. Ce projet n'a pas été réalisé en raison de l'avènement, en 2005, de la réforme portuaire qui a donné lieu à la dissolution de l'ODEP et la création de deux entités, en l'occurrence, la SODEP et l'ANP.

Par la suite, la société a procédé avec l'accompagnement d'un cabinet externe à la mise à jour de la conception et son adaptation au contexte et aux besoins de la SODEP ainsi que la mise à jour du paramétrage du progiciel de comptabilité analytique et son intégration au système d'information opérationnel.

Ce projet a démarré en 2010 et a abouti, après plusieurs phases de conception et de mise en œuvre, à l'installation en 2012 d'une nouvelle version du progiciel. Ainsi, le calcul des coûts au titre des exercices 2011 et 2012 est déjà réalisé et validé et l'intégration du modèle comptabilité analytique de gestion (CAG) dans le progiciel de comptabilité analytique SAS ABM est en cours de réalisation.

A noter que ce projet a été mené en parallèle d'un autre concernant la mise en place d'un système de contrôle de gestion.

Ainsi, la mise en place d'un système de contrôle de gestion avec un système de comptabilité analytique de gestion est déjà effectuée au niveau des directions d'exploitation des ports de Casablanca, Safi et JorfLasfar. Il est en cours de mise en œuvre aux ports de Mohammedia et Laâyoune, alors que pour les ports d'Agadir et Nador, il est en attente de mise en place de la réforme portuaire dans ces ports pour y instaurer l'unicité de manutention.

#### **d. Mise en place d'un système d'information décisionnel**

Pour améliorer le pilotage de la gestion au sein de la société, la Cour des comptes avait recommandé de **mettre en place un système d'information décisionnel global et intégré. En réponse, la société a mis en place un plan d'actions pour le développement et la mise en œuvre de ce projet au sein d'un système d'information global (Marsa Gestion).**

Ce système couvre les différents domaines d'activité de la société (suivi des clients, gestion des conteneurs, gestion des factures, maintenance,...). Il est actuellement déployé dans les différents ports relevant de la société.

### **C. Académies Régionales d'Education et de Formation de Rabat-Salé-Zemmour- Zaers, Gharb-Chérarda-Bni Hssen, Tanger-Tetouan, Chaouia-Ouardigha , Fès-Boulemane et Doukkala-Abda**

Dans le cadre de l'exercice de ses attributions en matière de contrôle de la gestion, notamment en vertu des articles 75 et 76 de la loi formant code des juridictions financières, la Cour des comptes a procédé, durant la période 2008–2012, au contrôle de la gestion des Académies Régionales d'Education et de Formation (Académies) de Rabat-Salé-Zemmour- Zaers (RSZZ), Gharb-Chérarda-BniHssen (GCBH), Tanger-Tetouan (TT), Chaouia-Ouardigha (CO), Fès-Boulemane (FB) et Doukkala-Abda (DA).

Chacune de ces missions a donné lieu à un rapport particulier contenant des observations et recommandations ayant porté sur plusieurs aspects de la gestion des Académies. Il s'agit, notamment, de l'appréciation de la mise œuvre des missions assignées aux Académies, de l'utilisation des moyens qui leur sont attribués et du fonctionnement de leurs organes de gestion et de gouvernance.

Afin d'apprécier les suites réservées aux recommandations formulées à l'occasion de ces contrôles, la Cour des comptes a mené une mission de suivi auprès desdites Académies. Les résultats de cette appréciation, aussi bien au niveau des Académies que du Ministère chargé de l'éducation nationale (Ministère), a donné lieu aux constats suivants :

#### **1. Appréciation générale de la mise en œuvre des recommandations**

Lors des différentes missions de contrôle de la gestion diligentées dans les six Académies, la Cour avait formulé 229 recommandations réparties comme suit :

<b>Académie</b>	<b>RSZZ</b>	<b>GCBH</b>	<b>TT</b>	<b>CO</b>	<b>FB</b>	<b>DA</b>	<b>Total</b>
<b>Axes</b>							
Gouvernance & Organisation	12	9	5	5	4	6	<b>41</b>
Activité scolaire	18	13	13	11	8	3	<b>66</b>
Encadrement scolaire	3	2	2	3	3	1	<b>14</b>
Gestion des ressources	33	28	14	12	4	17	<b>108</b>
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>52</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>229</b>

Il ressort de cet état que :

- 47% des recommandations ont pour objectif de remédier aux défaillances constatées dans la gestion des ressources financières, humaines et patrimoniales ;
- 29% des recommandations ont pour but de pallier aux insuffisances liées à l'activité scolaire en termes d'infrastructure d'accueil, des équipements des établissements scolaires et des conditions de scolarité ;
- 18% des recommandations ont concerné la gouvernance des Académies, en l'occurrence le fonctionnement des organes de gouvernance et l'ambiguïté du rattachement de certaines structures ;
- 6% des recommandations ont concerné l'encadrement des enseignants et des élèves.

L'appréciation des suites réservées à ces recommandations a permis de constater que sur ces 229 recommandations, 14% sont complètement mises en œuvre, 65% sont en cours de mise en œuvre et 21% ne sont pas encore mises en œuvre. Le tableau suivant récapitule cette situation par académie :

Académie		Recommandations			
		Emises	Satisfaites	En cours de satisfaction	Non satisfaites
RSZZ		66	14	37	15
GCBH		52	10	30	12
FB		19	0	18	1
DA		27	2	17	8
TT		34	7	19	8
CO		31	0	27	4
Degré de satisfaction	En nombre	229	33	146	48
	En %	100	14	65	21

Il est à signaler que la non mise en œuvre de certaines recommandations, selon les responsables des académies s'explique par :

- la non adhésion de toutes les parties prenantes aux différentes actions engagées par les académies ;
- l'insuffisance des ressources budgétaires et humaines ;
- la non adoption des textes réglementaires d'application de la loi n°07.00 ;
- La multiplicité des intervenants en matière de l'offre scolaire.

Il est important de rappeler que la non mise en œuvre des recommandations émises et la récurrence des défaillances observées lors des missions de contrôle de la gestion, risquent d'aggraver les dysfonctionnements constatés et par conséquent rendre difficile l'amélioration de la performance des Académies.

## 2. Appréciation par axe de gestion

### a. Gouvernance, organisation et système d'information

En matière de la gouvernance et de l'organisation des académies, la Cour avait recommandé de :

#### ▪ Clarifier les compétences des directeurs des Académies et de lever les chevauchements des attributions et la confusion hiérarchique des délégués

La Cour avait observé que les directeurs des Académies n'exerçaient pas toutes les compétences qui leur sont attribuées par l'article 6 du décret n° 2.00.1016 du 29/06/2001 pris pour l'application de la loi n° 07/00, notamment en matière de nomination des délégués et des autres responsables au niveau des Académies et des délégations. Cette recommandation n'est pas encore mise en œuvre. Les chevauchements des attributions entre le département de tutelle, les directeurs des Académies et les délégués persistent. Cette situation est confirmée par les faits suivants :

- la délégation, à la fois aux directeurs des Académies et aux délégués, des mêmes attributions concernant certains aspects de la gestion des ressources humaines. Cette situation est matérialisée par les arrêtés de délégation des signatures n° 3371.13 et n° 3370.13 ;
- l'approbation des marchés passés par l'Académie se fait sur délégation du Ministère (arrêté n° 13-3363), bien que les directeurs des Académies ont tous les pouvoirs et attributions nécessaires pour la gestion de ces dernières, conformément à l'article 8 de la loi n° 07-00. Dans sa réponse, le Ministère a expliqué que dans le cadre des crédits délégués du budget général de l'Etat aux Académies par le Ministère, les marchés réalisés nécessitent la délégation du ministre du fait que les directeurs des Académies agissent en tant que sous ordonnateurs du ministre et non pas en tant que directeurs d'établissements publics.
- la délégation des crédits d'investissement directement aux délégués ; Dans sa réponse le Ministère a fait savoir, que la délégation des crédits d'investissements directement aux délégations est limitée à l'apurement des anciens marchés exécutés auparavant par l'administration centrale et que la subvention d'investissement est allouée en totalité aux Académies en tant qu'établissements publics. Son exécution est sous la responsabilité des directeurs des Académies, en leur qualité d'ordonnateurs ;
- les délégations sont considérées comme des services extérieurs du Ministère de l'éducation nationale alors que la loi n° 07.00 les rattache aux Académies.

#### ▪ Adapter l'organigramme aux missions de l'Académie

Les structures prévues par l'organigramme ne couvrent pas toutes les compétences et attributions de l'Académie et certaines structures sont mises en place sans qu'elles soient prévues par l'arrêté du ministre de l'Education Nationale n° 122 du octobre 2002.

Pour remédier à ces constats, un projet d'amendement de l'organigramme est en cours d'approbation par le Ministre chargé des finances après son adoption par le conseil d'administration de l'Académie conformément à l'article 7 de la loi n° 69.00. En l'absence de cette approbation, le département a donné ses orientations pour la mise en place de certaines cellules non prévues par son organigramme. Il s'agit, notamment, de la cellule d'audit, le centre régional d'information et d'orientation, la cellule régionale chargée de la formation continue.

#### ▪ Mettre en œuvre un système d'information fiable et performant

Cette recommandation est en cours de satisfaction. Le Ministère est en train d'instaurer un système d'information intégré (Massar, Masirh, Taftich...) visant à gérer l'activité administrative et pédagogique des différents intervenants (Ministère, Académies, Délégations, établissements scolaires, Inspecteurs...).

Le Ministère a informé qu'il disposait également d'un « Système d'Information Statistique de l'Education » géré par la direction de la stratégie, de la statistique et de la planification. Ledit système couvre l'enseignement préscolaire, primaire, secondaire collégial et qualifiant, post-bac et la formation des cadres.

## **b. Activité Scolaire**

Plusieurs des recommandations formulées lors du contrôle des Académies par la Cour se sont rapportées à l'offre scolaire, à l'équipement des établissements scolaires et aux conditions de scolarité.

### **▪ Améliorer le système de planification et de programmation des projets de construction des établissements scolaires**

Les Académies ont fait savoir que plusieurs contraintes n'ont pas favorisé la mise en œuvre de cette recommandation telles que:

- le transfert tardif, par le département de tutelle, des projets de construction des établissements scolaires pour les années 2010 et 2011 ;
- la difficulté de consolider les crédits de paiement ce qui ne permet pas la réalisation et l'achèvement des travaux de construction et d'extension des établissements scolaires.

De sa part, le Ministère a entrepris des actions en vue d'accompagner et de renforcer la capacité de gestion budgétaire des Académies. Parmi ces actions figure la tenue de conférences budgétaires durant la période de préparation budgétaire et avant la tenue des conseils d'administrations

### **▪ Améliorer la qualité d'enseignement suite aux défaillances constatées, notamment, au niveau de l'équipement des établissements scolaires, du pilotage de la scolarité (encombrement et classes à cours multiples) et d'admission en cycles**

Pour satisfaire cette recommandation, plusieurs mesures ont été prises visant l'extension de l'offre scolaire, la création des écoles communautaires dotées d'un internat et des logements pour les enseignants et la dotation des établissements en équipement et matériel didactique. Toutefois, Certaines Académies souffrent encore du phénomène d'encombrement et de classes à cours multiples ainsi que du problème de sous équipement de certains de leurs établissements.

Le Ministère attribue cette situation à plusieurs facteurs qui sont aussi bien d'ordre structurel que d'ordre conjoncturel.

### **▪ Appliquer les dispositions du §2 de l'article 6 du décret n° 2-02-376 du 17 juillet 2002 portant statut particulier des établissements d'éducation et d'enseignement public**

Ces dispositions renvoient à un arrêté du Ministre de l'éducation nationale fixant des règles de prestation des services par les internats et les cantines. Ce texte n'est pas encore pris et la situation des internats reste toujours ambiguë.

Encadrement scolaire

### **▪ Se conformer aux circulaires régissant l'activité des inspecteurs et élaborer des tableaux de bord pour l'évaluation et le suivi de leurs activités par la coordination régionale et provinciale et par les services compétents des Académies**

La Cour avait constaté que certains inspecteurs ne produisaient pas leurs plans d'action, que leurs bilans d'activités affichent des rendements insuffisants et que les rapports qu'ils produisaient ne sont pas exploités par les services de l'Académie et des délégations. Il a été constaté que :

- malgré que le Ministère ait exigé, pour encadrer les missions des inspecteurs, l'élaboration des plans d'action et des bilans d'activité individuels, certains inspecteurs n'ont pas adhéré à cette approche. Quant à d'autres, ils présentent des plans d'action et des bilans d'activité sommaires ;
- le rendement des inspecteurs demeure insuffisant. Les travaux effectués par certains inspecteurs visent l'aspect quantitatif au détriment du qualitatif dans un souci de bénéficier

d'une indemnité forfaitaire allouée sur la base de ce critère. Ce constat est confirmé par le fait que :

- le nombre d'inspections par jour peut atteindre sept, sachant que ces missions concernent la titularisation et/ou l'avancement des enseignants exerçant dans des établissements scolaires différents ;
- plusieurs séminaires portant sur le même thème ont été animés devant une population ne dépassant pas cinq participants (enseignants). Les comptes rendus de ces séminaires reprennent à la lettre le même contenu, les mêmes éléments de débat et les mêmes conclusions bien que ces séminaires ont été animés devant des populations différentes, dans des endroits différents et à des dates différentes ;
- les volets recherches pédagogiques et cours pratiques sont peu développés voire inexistantes ;

Par ailleurs, le Ministère a engagé en 2013 et 2014, des mesures visant de renforcer et d'activer les rôles et les missions des instances chargées de l'encadrement pédagogique et du contrôle. Il s'agit notamment de :

- l'actualisation des missions et des attributions ainsi que leur activation;
- la communication et le partage ;
- l'accompagnement et le suivi ;
- l'activation des missions et des rôles de l'instance chargée de l'encadrement pédagogique.

### **c. Gestion des ressources**

La gestion des ressources désigne la gestion des ressources humaines, la gestion des ressources financières, la gestion du patrimoine et la gestion de la commande.

#### **▪ Exercice par l'Académie des attributions en matière des ressources humaines et la dotation de son personnel d'un statut particulier conformément à l'article 11 de la loi n° 07.00**

Le département de tutelle continue à centraliser la gestion de plusieurs aspects touchant les ressources humaines. Toutefois, il est à signaler que le Ministère est en train de préparer un nouveau statut particulier qui vise à doter le personnel des Académies d'un statut particulier. Selon le Ministère, la décentralisation des procédures de gestion des ressources humaines se fait progressivement en fonction de la capacité de gestion des Académies.

#### **▪ Clarification de la gestion des ressources humaines entre l'Académie et l'autorité de tutelle**

La gestion des ressources humaines est toujours confuse. En fait, le département de tutelle procède à la délégation et le retrait des attributions d'une année à l'autre pour la gestion de certains aspects. Il s'agit, par exemple, des aspects suivants :

- autorisation de poursuite des études supérieures ;
- autorisations de dispenser des cours au sein des établissements d'enseignement privé ;
- autorisation de vacation dans les établissements d'enseignement supérieur ;
- attribution des logements de fonction et les logements administratifs.

Le Ministère considère que les ressources humaines sont rémunérées par le budget général de l'Etat, et de là elles sont toujours gérées par le ministère en attendant de doter les Académies par leur propre statut du personnel

#### **▪ Assurance d'un meilleur redéploiement des enseignants**

Cette recommandation n'est pas mise en œuvre. En effet, le mouvement national des enseignants connaît toujours des problèmes liés au fait que :

- le mouvement national des enseignants est déclaré sur la base des besoins par commune et/ou par établissement scolaire. Cette situation a généré des établissements en insuffisance et/ou en excédant d'enseignants ;
- le mouvement national des enseignants de certaines matières ne s'accorde pas avec les besoins exprimés par les délégations. Par exemple, pour l'année scolaire 2011/2012, la délégation de Rabat a été destinataire de 18 enseignants de l'éducation islamique alors qu'elle n'a exprimé qu'un besoin de 6 enseignants. Pour remédier à ce problème, l'Académie recourt au redéploiement des enseignants entre les cycles et/ou entre les matières enseignées.

Le Ministère soulève à ce niveau la contrainte due au fait que dans le cadre du mouvement national on ne peut affecter un enseignant que dans un poste vacant. L'ajustement du nombre très élevé des postes vacants au nombre de postes budgétaires réservés au département, qui reste dans les trois cycles, très en deçà des besoins du ministère, ne permettra pas, selon le Ministère, de déclarer tous les postes vacants dans toutes les Académies.

▪ **Application des termes de la circulaire du Ministère n° 01 du 17 janvier 2002 et la prise de mesures à l'encontre des enseignants dispensant, sans autorisation préalable, des cours au sein des établissements d'enseignement privé**

Les Académies ont fait savoir que l'octroi de ces autorisations ne relève plus de leurs attributions. Il est centralisé au niveau Ministère.

Quant au Ministère, il n'a pas communiqué d'informations sur la mise en œuvre de cette recommandation.

▪ **Apurement des arriérés et la réduction du montant des restes à payer**

Les restes à mandater des Académies ont connu une évolution progressive et les paiements ont enregistré un retard significatif. Selon les responsables des Académies, la satisfaction de cette recommandation est liée au montant de la subvention « les crédits de paiement » accordé et débloqué, par le département de tutelle. Les situations des subventions non encore débloquentées, arrêtées au 31/12/2013, se présentent ainsi :

Académie	GCBH	DA	RSZZ	CO	TT	FB
Subventions non encore débloquentées en MDH	322,774	436,227	514,454	728,639	730,198	529,847

Le Ministère a fait savoir que des réunions ont été organisées pendant le premier semestre 2014 pour trouver des solutions aux dettes des académies et que le Ministère de l'économie et des finances s'est engagé à débloquer des fonds pour apurer une partie des arriérés. Il a ajouté que les Académies ont été invitées à actualiser leur balance des créances et à prioriser les paiements en fonction de critères objectifs.

▪ **Mise en place d'un système d'information comptable performant**

Les Académies ne disposaient pas d'un système d'information comptable performant permettant de générer les situations comptables et d'assurer un suivi des crédits délégués tout en garantissant le respect des dispositions de l'arrêté portant organisation financière et comptable des Académies.

Pour la satisfaction de cet aspect, le ministère de l'éducation nationale a donné ses instructions aux Académies pour le lancement de deux appels d'offres au niveau de chaque Académie, l'un pour la mise en place de la comptabilité générale et l'amorçage d'une comptabilité analytique (à sa 3ème et dernière phase) et l'autre pour l'acquisition d'un logiciel de comptabilité. Toutefois, la mise en place de ce système d'information comptable connaît des problèmes dus au manque de visibilité qui se manifeste par :

- l'imprécision des termes de références, communiqués par le département de tutelle aux Académies, ce qui a généré un retard significatif ;

- l'annulation des appels d'offres d'acquisition des logiciels, après leurs attributions, suite à la volonté du Ministère de recourir au mode « collectif d'achat » prévu dans l'article 162 du nouveau code des marchés publics.
- **Activation de l'arsenal juridique pour rendre applicables les dispositions de l'article 7 du décret n°2-00-1016 du 29/6/2001 pris pour l'application de la loi n° 07-00 relative au transfert du patrimoine privé de l'Etat aux Académies**

A la date de réalisation des missions de suivi des recommandations, le patrimoine n'est pas encore transféré aux Académies. Toutefois, le Ministère a fait savoir qu'il a engagé avec le ministère de l'économie et des finances plusieurs opérations de coordination qui ont abouti à la signature d'une circulaire conjointe destinée aux responsables régionaux des deux départements pour la détermination de la méthode de travail et la composition des commissions qui seront chargées d'assurer le suivi et la vérification des listes des biens immeubles de chaque Académie.

- **Respect de la réglementation relative aux marchés publics, en faisant appel au libre jeu de la concurrence, de la transparence et de la performance dans la passation de la commande publique**

Le Ministère a autorisé en 2010 aux Académies, sur dérogation du chef de gouvernement, de passer des commandes selon la procédure négociée pour la réalisation des études techniques préalables afférentes aux projets de construction des établissements scolaires. Cette autorisation était motivée par le caractère urgent de l'ouverture de ces établissements scolaires pour la rentrée scolaire de septembre 2011. Toutefois, d'après les visites effectuées dans les Académies concernées, les travaux de construction de ces établissements accusent un retard significatif dont certains ne sont pas encore lancés à la date de la réalisation de cette mission. Les responsables des Académies attribuent ces retards à la lourdeur des procédures de demande des autorisations de construire et aux problèmes liés au foncier.

## Chapitre III. Contrôle juridictionnel

### I. Activités du parquet général

Conformément à l'article 14 du code des juridictions financières, le ministère public est exercé par le procureur général du Roi dans les matières juridictionnelles dévolues à la Cour.

Dans ce cadre, et en matière de vérification et de jugement des comptes, le procureur général du Roi :

- est informé du déroulement de l'opération de production des comptes par les comptables public dans ce cadre, il requiert du premier président, en cas de retard dans la production des comptes ou des pièces justificatives, l'application d'une amende et le cas échéant, d'une astreinte pour chaque mois de retard ;
- Dépose ses conclusions sur les rapports de jugement des comptes qui lui sont transmis par les conseillers contre rapporteurs pour établir les arrêts provisoires ou définitifs ;
- Défère à la Cour les opérations de nature à constituer des gestions de fait soit de sa propre initiative, soit à la demande des personnes ayant qualité pour saisir la Cour.

En ce qui concerne la discipline budgétaire et financière, le procureur général du Roi saisit la Cour des affaires de discipline budgétaire et financière, agissant, soit de sa propre initiative, soit à la demande du premier président ou de l'une des parties (interne ou externe) qui ont qualité pour saisir la Cour, et ce sur la base des documents qu'il reçoit et des informations et autres documents qu'il peut demander aux autorités compétentes. Il peut décider soit la poursuite, soit le classement de ces affaires.

Il suit, également, le déroulement de l'instruction relative aux affaires en cours en matière de discipline budgétaire et dépose ses réquisitions sur le rapport d'instruction qui lui sont adressés par les conseillers rapporteurs à la fin de l'instruction.

L'activité du Parquet général au cours de l'année 2013 se présente comme suit:

#### A. En matière de vérification et de jugements des comptes

En 2013, le ministère public n'a reçu, aucune notification concernant des comptables publics n'ayant pas présenté à la Cour, les comptes, les situations comptables ou les pièces justificatives dans les délais prescrits. De ce fait, aucune réquisition n'a été présentée au Premier président pour application de l'amende prévue à l'article 29 du code des juridictions financières.

##### 1. Conclusions du ministère public sur les rapports de l'instruction des comptes des comptables publics

Au cours de l'année 2013, le Ministère public a établi ses conclusions sur l'ensemble des rapports qui lui ont été transmis par les chambres sectorielles et dont le nombre total s'élève à 52 rapports afférents à 129 comptes annuels.

Le tableau suivant présente le nombre des rapports ainsi que les conclusions du Ministère public y afférents et des comptes de gestion selon les chambres:

Chambre concernée	Rapports communiqués au Ministère public	Comptes de gestion	Conclusion du Ministère public
Chambre I	32	79	32
Chambre II	01	01	01
Chambre III	19	49	19
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>129</b>	<b>52</b>

## 2. En matière de gestion de fait

En 2013, le Ministère public n'a reçu aucun dossier concernant des opérations de nature à constituer des gestions de fait.

## B. En matière de discipline budgétaire et financière

Au cours de l'année 2013, le procureur général du Roi a été saisi de 11 affaires de disciplines budgétaires et financières et ce, suite aux demandes des chambres sectorielles de la Cour conformément à l'article 57 du Code des juridictions financières.

Après l'étude des dossiers et des rapports établis par les conseillers rapporteurs concernant des affaires en cours, le Ministère public a décidé ce qui suit:

### 1. Décisions de classement des dossiers ou d'engagement de poursuites

En 2013, le Ministère public a décidé d'engager des poursuites à l'encontre de 19 personnes en matière de discipline budgétaire et financière, et a requis du Premier Président, en huit (8) réquisitoires, la désignation de conseillers rapporteurs chargés d'instruire les dossiers relatifs aux infractions attribuées à des personnes poursuivies dans de nouvelles affaires. Aussi, il a décidé de classer trois (3) affaires après l'étude des rapports y afférents en raison de l'absence d'une base juridique pour engager des poursuites ou pour des raisons pratiques, ainsi qu'un (1) dossier concernant une personne poursuivie dans une affaire après son décès.

### 2. Conclusions du parquet général

En 2013, le ministère public a reçu 15 rapports, établis par les conseillers rapporteurs chargés de l'instruction, concernant quatre (4) affaires en cours. Le Parquet général a rendu ses conclusions au sujet de tous ces rapports.

Le tableau suivant présente les activités du Parquet général en matière de discipline budgétaire et financière.

Saisines	11
Réquisitions du Parquet Général	08
Décisions de poursuite	19
Décisions de classement	04
Rapports d'instruction reçus	15
Conclusions du Parquet Général	15

### 3. Affaires à caractère pénal

Conformément à l'article 111 du Code des juridictions financières, le procureur général du Roi, de sa propre initiative ou à la demande du premier président, saisit le ministre de la justice des faits qui paraissent de nature à justifier une sanction pénale en vue de prendre les mesures qu'il juge appropriées.

Au cours de l'année 2013, le Parquet Général a saisi le Ministre de justice d'une seule affaire portant sur des faits de nature à justifier une sanction pénale.

### 4. Affaires portées en appel devant la Cour des comptes

La loi n° 62-99 portant code des juridictions financières a ouvert le recours en appel à des personnes déterminées. Ainsi, les arrêts définitifs prononcés en premier ressort par les chambres et les sections de chambres sont susceptibles d'être portés en appel devant la formation inter-chambres et les jugements des Cours régionales peuvent faire l'objet d'un recours en appel devant la chambre compétente de la Cour, que ce soit en matière de jugement et de vérification des comptes ou de discipline budgétaire et financière.

En 2013, Le Ministère public a reçu quatre (4) rapports concernant le recours en appel contre quatre (4) arrêts définitifs rendus par la chambre de discipline budgétaire et financière. Il a reçu, également au titre de la même année, 27 rapports concernant le recours en appel contre les

jugements rendus par les Cours régionales des comptes en matière de vérification et de jugement des comptes et dix (10) rapports concernant le recours en appel contre les jugements définitifs rendus par les Cours régionales en matière de discipline budgétaire et financière.

Le Parquet général a rendu ses conclusions sur l'ensemble de ses rapports et a transmis les dossiers y afférents au greffe central de la Cour pour poursuivre la procédure.

Le tableau suivant présente les activités du Parquet général en matière d'appel

Activités du Parquet	nombre
Saisines	-
Réquisitions du Parquet Général	-
Rapports d'instructions reçus (DBF)	14
Rapports d'instructions reçus (J.C)	27
Conclusions du Parquet Général (DBF)	14
Conclusions du Parquet Général (J.C)	27

## II. Activités des chambres de la Cour des comptes

### A. Jugement des comptes

En 2013, les chambres sectorielles ont procédé à la vérification de 202 comptes et à l'établissement de 32 notes d'observation dont 24 ont été notifiées.

S'agissant des arrêts définitifs rendus au cours de la même année, ils s'élèvent à 258 arrêts répartis comme suit:

Poste comptable	Comptes en instance de jugement	Arrêts provisoires	Arrêts définitifs
Trésoreries régionales, préfectorales et provinciales			2
Perceptions, recettes municipales et trésoreries communales			143
Recettes de l'administration fiscale			
Recettes des douanes et impôts indirects	1		
Recettes des conservations foncières			
Agences comptables des chancelleries diplomatiques et consulaires	9		104
Services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)			2
Trésoriers payeur des établissements publics			7
<b>Total</b>	<b>10</b>		<b>258</b>

### B. Gestion de fait

En 2013, trois affaires de gestion de fait étaient encours devant la Cour des comptes. Elles concernent trois organismes à savoir: le Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse, l'Université Cadi Ayad de Marrakech et le CCIS de Casablanca.

Le tableau suivant présente les cas de gestion de fait et l'état d'avancement de la procédure au cours de l'année 2013.

Organisme concerné	Autorité ayant saisi la Cour	Année de la saisine	Nombre de personnes concernées	Avancement de la procédure
CCIS Casablanca	Chambre DBF	2012	06	En instance de jugement
Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse	Auto saisine Chambre 3	2010	14	En cours de jugements définitif
Université Cadi Ayad Marrakech : - Faculté de Médecine - Faculté des Sciences et des Techniques Beni Mellal - Ecole Supérieure de Technologie Safi	Auto saisine Chambre 3			En cours

### C. Discipline budgétaire et financière

La Cour des comptes exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière. A ce titre, elle est compétente pour la sanction de tout responsable, fonctionnaire ou agent de l'un des organismes soumis à son contrôle, qui auraient commis l'une des infractions prévues aux articles 54, 55 et 56 de la loi n° 62-99 formant code des Juridictions Financières, et ce, après l'engagement de sa poursuite par le parquet général près la Cour des comptes.

#### 1. Bilan des activités de la chambre de discipline budgétaire et financière au titre de l'année 2013

Le nombre d'affaires en cours a atteint au 1<sup>er</sup> janvier 2013 un total de 11 affaires, dans lequel 74 personnes sont poursuivies.

En sus de ces affaires, la Cour a été saisie par le procureur général du Roi de 08 nouvelles affaires durant l'année 2013, dans lesquelles 27 personnes ont fait l'objet de poursuite, pour que le nombre global des affaires en cours atteigne 19 affaires, concernant 101 personnes poursuivies. Le détail des affaires se présente comme suit :

	Avant le premier janvier 2013	Pendant l'année 2013	Total
Nombre des affaires en cours	11	08	19
Nombre de personnes poursuivies	74	27	101

Dans ce cadre, il est à noter que toutes les saisines, au titre de l'année 2013, sont d'origine interne, à travers les formations des chambres sectorielles de la Cour, à l'occasion de l'exercice des dites chambres de leurs compétences en matière de contrôle de la gestion, et ce conformément aux dispositions de l'article 84 du Code des juridictions financières, concrétisant ainsi l'un des aspects du contrôle intégré.

Ce constat s'étend à toutes les affaires différées à la Cour depuis l'entrée en vigueur du Code des Juridictions Financières en 2003 et dont le nombre de saisines a atteint 52 affaires. En effet, aucune des autres autorités externes, compétentes pour saisir la Cour en matière de discipline budgétaire et financière, citées à l'article 57 du Code des juridictions financières n'a demandé la saisine de la Cour durant cette période.

Il convient de signaler que les observations soulevées dans les rapports particuliers, à l'occasion de l'exercice de la Cour de ses attributions en matière de contrôle de la gestion, visent à évaluer la gestion des organismes contrôlés et les résultats obtenus au regard des objectifs fixés. Ainsi, toutes les défaillances organisationnelles, procédurales ou managérielles sont soulevées, ainsi que leurs incidences sur la rentabilité et l'efficacité des organismes concernés.

A l'issu de cette évaluation de la gestion, des recommandations sont formulées et adressées aux organismes concernés afin d'en améliorer la performance, la productivité, l'efficacité des interventions et l'économie dans les moyens utilisés.

Par contre, les saisines de la Cour en matière de discipline budgétaire et financière concernent des faits susceptibles d'être qualifiés comme infractions en matière de discipline budgétaire et financière. Ainsi, à travers cette attribution, la Cour statue sur la responsabilité personnelle des personnes qui ont fait objet de poursuite en la matière, ce qui implique la mise en place d'une instruction de l'affaire pour s'assurer des faits matériels de chaque infraction commise, et de leur violation des lois et règlements en vigueur et de mettre en évidence, le cas échéant, le lien de causalité entre les faits commis et le préjudice financier causé aux organismes concernés.

Le tableau suivant illustre la répartition des demandes de saisine de la Cour, en matière de discipline budgétaire et financière depuis l'entrée en vigueur du code des juridictions financières, en fonction des chambres sectorielles relevant de la Cour :

L'autorité origine de la saisie	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2013	Pendant l'année 2013	Total
Première chambre	5	-	5
Deuxième chambre	22	2	24
Troisième chambre	17	6	23
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>8</b>	<b>52</b>

En ce qui concerne les organismes assujettis au contrôle de la Cour en matière de discipline budgétaire et financière, les affaires en cours ont concerné différents organismes publics, dont les services de l'Etat, les établissements publics et les sociétés d'Etat. Le tableau ci-dessous illustre la répartition des affaires en cours et le nombre des poursuivis selon la catégorie des organismes auxquels ils appartiennent :

	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2013	Pendant l'année 2013	Total
Services de l'Etat	13	6	19
Etablissements publics	21	1	22
Sociétés d'Etat	10	1	11
<b>Total des affaires en cours</b>	<b>44</b>	<b>8</b>	<b>52</b>

Dans ce cadre, les résultats de l'exercice de cette compétence, par la Cour, au titre de l'année 2013, a permis de statuer sur un ensemble de dossiers qui concerne 45 mis en cause en rendant des arrêts sur leurs responsabilités des faits pour lesquels ils ont été poursuivis par le parquet général. En vertu de ces arrêts, le montant des amendes prononcées par la Cour était entre 1.000,00 et 65.000,00 dirhams.

La Cour a également rendu des arrêts ordonnant le remboursement des sommes correspondantes aux pertes causées aux organismes concernés. Et ce, après avoir établi la causalité entre les infractions commises et le préjudice financier subi par lesdits organismes. La somme des montants à rembourser était entre 29 454,17 et 538 542,23 dirhams en principal et intérêts. Les intérêts sont calculés selon le taux légal à compter de la date de l'infraction.

Le tableau ci-après, synthétise le nombre d'arrêts rendus au titre de l'année 2013 répartis selon le nombre de poursuivis et la nature des organismes assujettis concernés:

	Services de l'état	Etablissements publics	Sociétés d'Etat	Total
Nombre d'organismes concernés	04	04	03	11
Nombre de poursuivis	10	22	13	45

En parallèle, la Cour a poursuivi la procédure pour les autres dossiers, dont 53 dossiers sont en cours d'instruction, alors que 16 dossiers ont connu l'achèvement de l'instruction. A cet effet, 28 séances d'audition ont été tenues par les magistrats rapporteurs, au moment où, neuf déplacements sur place ont eu lieu.

Par conséquent, ces mesures d'investigation ont donné lieu à 15 rapports, retraçant les résultats de l'instruction, qui ont été transmis au parquet général afin de déposer ses conclusions et permettre, par la suite, aux personnes concernées de prendre connaissance des dossiers les concernant et la production d'un mémoire écrit, soit par elles-mêmes, soit par leurs avocats, le cas échéant. Une fois ces deux étapes achevées, ces dossiers seront rajoutés aux 19 dossiers qui sont en état d'être jugés, en date du 31 décembre 2013, ainsi qu'aux 10 dossiers qui sont en phase de prise de connaissance par les personnes poursuivies, afin de les porter tous au rôle des audiences de l'année 2014.

Concernant les autres dossiers restant en cours, l'instruction sera achevée pour 12 d'entre eux au cours du mois de juillet 2014. Les conseillers rapporteurs se penchent sur la rédaction des rapports d'instruction y afférents en vue de les adresser au parquet général pour dépôt de ses conclusions.

En même temps, la procédure d'instruction sera poursuivie pour les 41 dossiers restants pour pouvoir les juger au cours de l'année 2014.

En matière de notification des actes de la Cour, le nombre de cas qui témoignent des difficultés de notification s'élève à 26. Le tableau ci-dessous illustre ce constat :

Nature de la convocation	Le nombre d'actes non notifiés	Pourcentage%
Décisions de poursuite	12	40
Séances d'audition	08	6
Prise de connaissance des dossiers	02	41
Séances de jugement	04	13
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100</b>

Il convient de signaler, dans ce cadre, que le code des juridictions financières renvoie vers le code de procédure civile, en matière de notification des divers actes procéduraux, notamment aux modalités prévues aux articles 37,38 et 39 qui fixent le cadre juridique des procédures à poursuivre en la matière.

Les difficultés de notification se répercutent, sans aucun doute, sur le bon fonctionnement de la justice étant donné l'importance primordiale que revêt cet aspect de la procédure. C'est ainsi que la non notification peut aller jusqu'à bloquer toute la procédure. Par ailleurs, la notification constitue le seul moyen qui permet à la cour d'accomplir tous les actes requis pour rendre les arrêts et leur procurer la force de la chose jugée. Aussi, la notification a pour but de préserver le droit de défense des poursuivis, en leur permettant de produire leurs mémoires et réponses ainsi que toutes pièces destinées à leurs appui, et de prendre connaissance des arrêts rendus et user des voies de recours, le cas échéant.

## D. Recours en appel contre les jugements des Cours régionales des comptes

Depuis l'exercice effectif des activités de l'appel en 2009, les recours en appel contre les jugements des Cours régionales des comptes et qui sont au nombre de 104 dossiers au 31 décembre 2013, sont

formés dans la quasi-totalité des cas par les personnes concernées directement par les jugements. Les autres parties habilitées par la loi à faire appel n'ont effectué aucune demande à l'exception de deux recours en appel formés par les procureurs du Roi près les Cours régionales des comptes.

Quant à la répartition des recours en appel par zone géographique, on constate que les recours en appel déposés à la Cour régionale des comptes d'Oujda sont les plus significatifs, avec 60 dossiers suivis de ceux déposés à la Cour régionale des comptes de Tanger avec 16 dossiers. Le tableau suivant illustre cette répartition:

Années CRC	Années					Total
	2009	2010	2011	2012	2013	
Oujda	08	06	06	30	10	60
Tanger	----	----	08	08	----	16
Casablanca	----	----	02	02	04	08
Fès	----	04	02	01	----	07
Marrakech	----	----	----	07	----	07
Rabat	----	02	02	----	01	05
Laayoune	----	----	01	----	----	01
<b>Total</b>	<b>08</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>48</b>	<b>15</b>	<b>104</b>

Au cours de l'exercice 2013, la Cour a reçu 15 recours en appel et qui sont uniquement en matière d'apurement et de jugement des comptes de gestion. Ce nombre s'ajoute au reliquat de l'exercice 2012 dont le total des dossiers en cours au 31 décembre de la même année s'élève à 34 recours en appel en matière d'apurement et de jugement des comptes de gestion et à 13 recours en appel en matière de discipline budgétaire et financière.

En 2013, il a été procédé au jugement de 21 dossiers dont 14 en matière de l'apurement des comptes de gestion et sept en matière de discipline budgétaire et financière.

Le tableau ci-après retrace l'activité de la Chambre d'appel en matière de l'apurement des comptes de gestion et de discipline budgétaire et financière au titre de l'année 2013.

	Appel en matière de l'apurement des comptes de gestion	Appel en matière de discipline budgétaire et financière
Nombre de Dossiers en cours au 31/12/2012	34	13
Nombre de Dossiers reçus en 2013	15	0
Nombre de Rapports réalisés en 2013	36	05
Nombre de Dossiers jugés en 2013	14	07
Nombre de Dossiers en cours au 31/12/2013	34	06

## Chapitre IV. Déclaration obligatoire de patrimoine, audit des partis politiques et contrôle des associations

### I. Déclaration obligatoire de patrimoine

Durant l'année 2013, les travaux de la Cour des comptes en matière de déclaration de patrimoine ont été empreints par le changement du gouvernement intervenu en octobre 2013. Ce remaniement s'est traduit par le dépôt des déclarations de patrimoine de cessation de fonction pour les membres sortants, et des déclarations préliminaires pour les membres nouvellement nommés.

L'année s'est caractérisée également par les élections partielles intervenues courant 2013 au niveau des deux Chambres du parlement avec leurs implications sur l'obligation de dépôt des déclarations faites aux parlementaires concernés.

L'année s'est distinguée par le renouvellement des déclarations de patrimoine des responsables. En effet, le dispositif juridique régissant la déclaration de patrimoine, entré en vigueur dès février 2010, impose à certaines catégories d'assujettis de procéder au renouvellement de leur déclaration obligatoirement tous les trois ans au mois de février. Les assujettis intéressés par le renouvellement de février 2013 sont ceux ayant exercé leur fonction ou leur mandat pendant au moins trois ans.

#### A. Activité liée au changement du gouvernement

L'année 2013 a été marquée par le remaniement ministériel intervenu en octobre ce qui implique pour les membres du gouvernement ayant quitté leurs fonctions ministérielles le dépôt de la déclaration de patrimoine relative à la cessation de fonctions dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui suivent ladite cessation, et le dépôt de la déclaration de patrimoine préliminaire pour les nouveaux membres du gouvernement, dans un délai prévu également des quatre-vingt-dix jours suivant leur nomination.

Comme la liste nominative des membres du gouvernement et des personnalités qui leurs sont assimilées n'a pas été communiquée par le Secrétaire général du gouvernement au Premier président de la Cour des comptes<sup>18</sup>, cette dernière a alors procédé aux vérifications de l'obligation de dépôt de déclaration à travers le rapprochement des déclarations reçues des assujettis avec la liste des membres du gouvernement publiée au bulletin officiel.

Cette opération a montré que l'ensemble des membres sortants du gouvernement et ceux entrants se sont acquittés de leurs obligations déclaratives, à savoir respectivement les déclarations de patrimoine pour cessation de fonctions et les déclarations préliminaires de nomination.

Toutefois, il est à signaler que le Secrétaire général du gouvernement n'a pas adressé non plus la liste nominative des chefs de cabinet des différents membres du gouvernement<sup>19</sup>, affectés par ce remaniement.

En l'absence de ladite liste, il n'a pas été possible de vérifier si tous les chefs de cabinet sortants ont déposé leurs déclarations de cessation de fonction et tous les chefs de cabinet entrants ont déposé leurs déclarations de patrimoine préliminaires. La Cour des comptes a reçu les différentes déclarations des chefs de cabinet qui se sont présentés de leur initiative.

La même observation est relevée pour les personnalités assimilées aux membres du gouvernement, dont la Cour des comptes n'a pas encore reçu la liste nominative en question, malgré les lettres de rappel transmises au Secrétariat général du gouvernement.

<sup>18</sup> §5 de l'article 2 ter du dahir n°1-08-72 du 20 octobre 2008 complétant le dahir relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet.

<sup>19</sup> §13 de l'article 2 ter du dahir sus-cité en référence 2.

## **B. Activité liée aux élections parlementaires partielles**

### **1. Membres de la Chambre des Représentants**

A l'issue des élections législatives partielles intervenues courant 2013 à la Chambre des représentants, certains Représentants ont vu leur mandat cesser alors que d'autres ont été, à l'inverse, nouvellement investis dans leur mandat législatif.

Ces modifications ont comme répercussions directes en termes d'obligations, d'assujettir les représentants concernés soit à la déclaration de patrimoine à l'occasion de la cessation de fonction pour les élus sortants, soit à la déclaration de patrimoine préliminaire pour les nouveaux élus ayant acquis la qualité pendant le mandat législatif, et ce en vertu des dispositions de l'article 99 de la loi organique n°27-11 relative à la Chambre des représentants et celles du chapitre 10 bis de la loi organique 31-97, relatives à la déclaration de patrimoine des membres de la Chambre des représentants.

Les neuf (09) députés devant déposer leurs déclarations auprès du secrétariat général de l'instance chargée de recevoir et de contrôler les déclarations de patrimoine des membres de la Chambre des représentants, et présidée par le Premier président de la Cour des comptes, ont déposé leur déclaration préliminaire.

### **2. Membres de la Chambre des Conseillers**

En raison des modifications qui interviennent dans le parcours des membres de la Chambre des conseillers en termes de cessation de mandat ou d'acquisition de la qualité, des démarches ont été effectuées auprès de l'autorité compétente, en vue d'actualiser la liste des membres assujettis et d'amener les intéressés à s'acquitter de leurs obligations déclaratives.

### **3. Campagne de renouvellement des déclarations de février 2013**

La principale catégorie de personnes assujetties au renouvellement de la DOP courant février 2013 tel que le requiert les lois sont les fonctionnaires et agents publics.

### **4. Catégories des fonctionnaires et agents publics assujettis à la déclaration de patrimoine**

Les catégories de fonctionnaires assujetties à la déclaration de patrimoine ont été concernées, selon les cas, soit par le renouvellement de la déclaration en février 2013, soit par la déclaration de cessation de fonctions, soit par la déclaration préliminaire, soit encore, dans une moindre mesure, par la déclaration pour modification dans le patrimoine.

Dans le but d'anticiper et de préparer la campagne de renouvellement des déclarations dans les meilleures conditions, des lettres ont été envoyées par la Cour des comptes invitant les autorités gouvernementales à lui communiquer, avant le 31 décembre 2012, les listes des fonctionnaires ou agents publics assujettis au renouvellement de la déclaration.

La Cour les a invités par la même occasion à rappeler aux assujettis leurs obligations déclaratives. A cet effet, la gestion de l'opération de renouvellement des déclarations en février 2013 a été facilitée par la mise en place d'une application informatique qui prend en charge les listes des assujettis adressées préalablement par les autorités gouvernementales, conformément à un modèle préétabli par la Cour des comptes.

Un canevas numérique a été joint aux dites lettres en annexe, fournissant un modèle uniformisé d'établissement des listes des assujettis, en vue de leur traitement automatisé.

Ces lettres ont été envoyées le 7 décembre 2012 afin de permettre aux autorités gouvernementales d'anticiper l'établissement des listes et de les communiquer à l'avance.

L'objectif est de recevoir, dans les délais, les déclarations de patrimoine des assujettis et en procédant à la vérification de la qualité du déclarant sur la base des listes préétablies, comme le dispose l'article 96 bis, premier alinéa, de la loi n° 52-06<sup>20</sup>, à savoir « Dès réception de la déclaration

<sup>20</sup>Loi n°52-06 modifiant et complétant la loi n°62-99 formant code des juridictions financières

prévue par la législation en vigueur relative aux déclarations de patrimoine, le greffier de la Cour des comptes vérifie la qualité du déclarant sur la base de la liste des assujettis,... ».

Les autorités gouvernementales n'ont pas été toutes aussi promptes à répondre aux lettres transmises par la Cour des comptes dans les délais prescrits et recommandés, ni à lui communiquer les listes des assujettis au renouvellement de la déclaration, et certaines n'ont même pas donné suite à ce rappel.

Comme la Cour n'a pas reçu toutes les listes d'assujettis avant le 1<sup>er</sup> février 2013, le greffe de la Chambre de déclaration de patrimoine a réceptionné les déclarations même en l'absence de ces listes et sans pouvoir s'assurer de l'assujettissement en droit des déclarants.

Ainsi, l'ensemble des déclarations de renouvellement réceptionnées au cours de 2013, et jusqu'à fin mars 2014, relevant de la juridiction nationale, s'élèvent à 7418 déclarations obligatoires de patrimoine.

Parmi les 11239 assujettis au renouvellement de la DOP selon les listes communiquées par les autorités gouvernementales, seuls 7418 ont renouvelé la déclaration de leur patrimoine, soit 66% alors que 3821 assujettis (34%) ne se sont pas conformés à leur obligation déclarative. Sur les 7418 déclarants, 2750 ont déclaré dans les délais soit 37% alors que 4668 assujettis ont déposé leur déclaration hors des délais légaux soit 63%.

Les secteurs ayant enregistré les plus forts taux de déclaration des assujettis, tout en tenant compte de l'assiette large des assujettis, sont entre autres, le ministère de l'Intérieur (85%), l'Office national de l'électricité et de l'eau potable – branche Electricité (100%), Bank Al Maghrib (89%), l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (83%), l'Office des changes (91%), l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (84%), l'Office de formation professionnelle et de la promotion du travail (85%), la Caisse nationale de la sécurité sociale (77%) ou encore le ministère des Habous et des affaires islamiques (95%).

Quant aux secteurs qui ont enregistré les plus faibles taux de déclarations de leurs assujettis, ce sont, entre autres, le secteur de la Santé (9%), l'Agence nationale des ports (0%), le Holding d'aménagement Al Omrane (0%), le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la formation des cadres (8%), le ministère des Affaires étrangères et de la coopération (14%), le ministère de l'Équipement, des transports et de la logistique (15%) ou encore le ministère de la Communication (16%).

Conformément à l'article 6 de la loi n° 54-06, le Président de la Cour des comptes a notifié aux autorités qui l'ont saisi à cet effet, la liste nominative des fonctionnaires et agents publics qui n'ont pas renouvelé leurs déclarations. Cette procédure est toujours en cours vu le nombre élevé des assujettis et surtout le traitement et les vérifications que les déclarations reçues, requièrent en termes d'assujettissement à l'obligation de déclarer, d'identification du type de déclaration requis et de respect du délai d'exigibilité. Il en est de même pour la mise en œuvre des mesures préconisées par la loi contre les assujettis défaillants lesquelles sont en cours d'application.

### **C. Suivi et contrôle des déclarations déposées au titre de l'année 2013**

L'activité de suivi et de contrôle du dépôt des déclarations implique une vérification continue de l'accomplissement de la formalité de dépôt de la DOP par les assujettis en vertu des listes régulièrement communiquées à la Cour des comptes par les différentes autorités gouvernementales, lesquelles listes concernent les cessations de fonctions et/ou les nouvelles nominations. Par ailleurs, l'activité a porté également sur la poursuite de l'opération de mise en demeure des assujettis défaillants, en plus des suites données auxdites mises en demeure.

Dans ce cadre, rappelons que la communication des listes des assujettis par la majorité des autorités gouvernementales, demeure entachée des dysfonctionnements récurrents ci-après indiqués :

- Retard dans la communication des listes dans la mesure où elles sont adressées bien postérieurement aux dates de nomination ou de cessation de fonction des assujettis concernés, ce qui empêche d'effectuer un contrôle rigoureux du respect des délais de dépôt

des DOP par les intéressés et oblige le greffe à réceptionner ainsi les DOP en l'absence de listes ;

- Communication par certaines autorités gouvernementales de listes comportant les noms des assujettis à la déclaration de patrimoine, sans préciser s'il s'agit de nouvelles nominations ou d'assujettis au renouvellement requis après avoir occupé, pendant au moins trois ans, la fonction assujettissant à la déclaration ;
- Listes non conformes au canevas numérique communiqué précédemment aux autorités gouvernementales, ou incomplètement servies (absence de numéro de CIN, absence d'indication de la fonction assujettissant à la DOP et / ou de la date de la nomination dans la fonction...), ce qui ne facilite pas le traitement et l'exploitation automatisés des données ;
- Listes comprenant un nombre démesuré des assujettis (certaines administrations recensent quasiment tous les fonctionnaires, y compris ceux dont les actes n'ont aucune incidence significative sur les deniers publics), ce qui montre une interprétation extensive de la notion d'assujetti à la DOP par les services desdites administrations, non pertinente et contre-productive pour l'action de la Cour des comptes en matière de suivi et de contrôle.

Il est à rappeler par ailleurs, qu'une catégorie importante de hauts fonctionnaires ne relève plus territorialement du ressort de la Cour des comptes en matière de dépôt et de contrôle de la déclaration de patrimoine, mais plutôt des Cours régionales des comptes compétentes, et ce après la promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux hautes fonctions du 02/08/2012, en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution.

### **1. Déclarations pour cessation de fonctions**

Lors de la cessation de fonctions pour toute autre cause que le décès, les personnes assujetties doivent produire une déclaration de patrimoine, dans un délai maximum de deux mois à compter de la date de cessation de ladite fonction, et ce en vertu de l'article 4 paragraphe 2 de la loi n° 54-06.

Le nombre des déclarations déposées à la Cour à ce titre, au courant de l'année 2013 et jusqu'à fin mars 2014 conformément aux listes y afférentes, s'est établi à 70 déclarations sur un total de 503 assujettis.

Le taux d'accomplissement de la formalité de dépôt de la DOP pour cessation de fonction demeure assez faible (- 14%) faute d'une meilleure sensibilisation des assujettis concernés par leur administration.

Par ailleurs, des problèmes de poursuite des assujettis défaillants se sont posés. Ces problèmes surviennent notamment lors de la cessation qui intervient à l'occasion de la mise à la retraite, ce qui est très fréquemment le cas. En effet, l'assujetti qui n'a plus aucun lien hiérarchique avec son administration de rattachement, n'a alors plus d'adresse administrative et devient difficilement accessible/localisable si l'adresse de son domicile ne figure pas parmi ses données.

### **2. Déclarations préliminaires**

Le nombre des assujettis déclarants au titre des nouvelles nominations intervenues en 2013 et ce, à fin mars 2014 s'élève à 19 déclarants sur un total de 89 assujettis, soit un taux ne dépassant pas 21%.

Malgré le fait que certaines autorités gouvernementales ont connu de nouvelles nominations et beaucoup de modifications, elles n'ont pas communiqué ces informations à la Cour des comptes, et ce en violation des dispositions de l'article 6 de la loi n° 54-06.

La Cour des comptes continue de prendre les mesures et les initiatives adéquates en vue d'inciter ces autorités au respect des prescriptions édictées par le dispositif relatif à la déclaration de patrimoine, particulièrement la communication des listes des assujettis chaque fois qu'elles connaissent des modifications.

### **3. Suites données aux mises en demeure pour défaut de déclaration (depuis 2010)**

Après les mises en demeure dûment remises aux assujettis contre accusé de réception pour défaut de déclaration, et lorsque les intéressés n'ont pas régularisé leur situation dans le délai prévu, le Premier président de la Cour des comptes saisit l'autorité gouvernementale concernée<sup>21</sup> afin de prendre les mesures prévues à l'article 11 de la loi n° 54-06.

La Cour est actuellement en cours de parachever l'arrêté des listes des fonctionnaires et agents publics assujettis qui ont refusé de procéder aux déclarations prévues par la loi et qui n'ont pas régularisé leur situation malgré leur mise en demeure conformément à l'article 7 de la loi précitée, afin de requérir l'application des sanctions prévues à cet effet. Il s'agit en particulier du prononcé par l'autorité gouvernementale ayant le pouvoir disciplinaire de la révocation de la fonction ou de la résolution du contrat à l'encontre des intéressés<sup>22</sup>.

### **4. Recommandations**

Aux termes de quatre années d'exercice et de pratique du dispositif juridique relatif à la déclaration de patrimoine par la Cour des comptes, celui-ci a montré des insuffisances et des aspects d'inadaptation rétifs à une saine application et une gestion efficace du suivi et du contrôle des déclarations de patrimoine, et ce, malgré les efforts soutenus déployés pour assurer la meilleure information possible des personnes assujetties au contrôle.

Ce faisant, la refonte de ce dispositif s'avère plus que nécessaire et indispensable afin de doter la fonction de protection des deniers publics à travers le contrôle du patrimoine des responsables politiques et publics, de plus d'efficacité et d'efficience. A cet effet, cette refonte devra s'aligner sur le benchmark international et les bonnes pratiques, et ainsi viser les buts à atteindre ci-après :

- La réduction des catégories d'assujettis aux seuls hauts responsables politiques et publics tels que les membres du gouvernement, les membres du parlement, les magistrats, les hauts fonctionnaires, les présidents élus des collectivités territoriales de tailles moyenne et grande et les dirigeants des établissements et entreprises publics de taille significative et ce, en vue de passer de 100 000 assujettis actuellement à 7000 ou 8000 assujettis ;
- La réduction des types de déclarations de patrimoine à déposer en les limitant à la déclaration préliminaire et à la déclaration lors de la cessation de fonction ;
- La simplification de la procédure de vérification et de contrôle tout en garantissant les droits des assujettis en termes de préservation des données personnelles et privées et de la présomption d'innocence ;
- L'instauration de sanctions dissuasives au défaut de déclaration ou pour la déclaration incomplète ou mensongère ;
- La mise en œuvre de l'échange de données électroniques (EDI) avec les autorités gouvernementales à propos des listes des assujettis et la télé déclaration ou la déclaration à distance par voie électronique et ce, afin de s'inscrire dans la stratégie nationale de dématérialisation des procédures et transactions.

## **II. Audit des comptes des partis politiques au titre de l'année 2012**

En vertu des dispositions de l'article 147 de la Constitution et conformément aux dispositions de l'article 44 de la loi organique n° 29-11 du 22 octobre 2011 relative aux partis politiques, la Cour des Comptes a procédé à l'audit des comptes des partis politiques et à la vérification de la sincérité de leurs dépenses au titre du soutien accordé par l'Etat pour la contribution à la couverture de leurs frais de gestion et l'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires au titre de l'année 2012.

Au vu des données relatives à la production des comptes, la Cour des comptes note que sur 35 partis politiques légalement constitués, 34 d'entre eux ont produit leurs comptes à la Cour. Quinze

<sup>21</sup> Cf. article 7, al. 2 de la loi 54-06.

<sup>22</sup> Cf. article 11 de la loi 54-06

(15) partis ont produit leurs comptes dans les délais légaux, il s'agit en l'occurrence du parti de la Réforme et du Développement, du parti de la Liberté et de la Justice Sociale, du parti de l'Environnement et du Développement Durable, du parti de l'Unité et de la Démocratie, du parti de la Gauche Verte Marocain, du parti Al Amal, du parti de l'Istiqlal, du parti de l'Union Constitutionnelle, du parti de l'Union Socialiste des Forces Populaires, du parti de la Justice et du Développement, du parti du Mouvement Populaire, du parti du Progrès et du Socialisme, du parti du Renouveau et de l'Equité, du parti du Rassemblement National des Indépendants, et enfin du parti de l'action.

En revanche, dix-neuf (19) partis ont produit leurs comptes hors délais, il s'agit du parti du Mouvement Démocratique et Social, du parti du Centre Social, du parti Al AhdAddimoqrati, du parti du Front des Forces Démocratiques, du parti du Congrès National Ittihadi, du parti de la Choura et de l'Istiqlal, du parti Marocain Libéral, du parti Travailleiste, du parti d'Authenticité et Modernité, du parti de l'Union Marocaine pour la Démocratie, du parti des Forces Citoyennes, du parti AnnahjAddimoqrati, du parti Démocrate National, du parti de l'Avant-Garde Démocratique et Socialiste, du parti socialiste unifié, du parti socialiste, du parti de la Renaissance et de la Vertu, du parti de la Société Démocratique et enfin du parti Annahda.

Enfin, il est à préciser que le parti de l'Union Nationale des Forces Populaires n'a pas produit son compte à la Cour des comptes.

En ce qui concerne les ressources des partis politiques, il y a lieu de signaler que la loi de finances 2012 a prévu une enveloppe budgétaire de 50 millions de dirhams au titre du soutien accordé par l'Etat pour la contribution à la couverture des frais de gestion des partis politiques. Toutefois, le montant de la contribution effectivement accordé aux partis politiques au titre de l'année a atteint 59,03 millions.

Quant à la contribution de l'Etat à la couverture des frais d'organisation des congrès nationaux ordinaires, la Cour a noté qu'aucune dotation n'a été inscrite dans ladite loi de finances, et pourtant l'Etat a contribué au financement des congrès de trois partis. Il s'agit en l'occurrence du parti de l'Istiqlal, du parti du Rassemblement National des Indépendants et enfin du parti de l'Union Socialiste des Forces Populaires.

Il convient de préciser que la Cour des comptes a constaté dans ce cadre, que les contributions de l'Etat, au titre de l'année 2012, n'ont pas été inscrites au niveau des ressources de certains partis.

Ainsi, le montant global accordé par l'Etat au titre de la contribution de l'Etat à la couverture des frais de gestion et à la couverture des frais d'organisation des congrès nationaux ordinaires des partis, a atteint un montant global de 68,50 millions de dirhams au titre de l'année 2012.

Il convient de noter que les ressources des partis politiques comprennent, en sus des montants du soutien annuel sus-indiqués, les montants relatifs à d'autres produits, ainsi que les montants de la deuxième tranche de la contribution de l'Etat au financement des campagnes électorales des partis à l'occasion des élections législatives du 25 novembre 2011.

Les données concernant les produits des partis suscitent les observations suivantes :

- Le montant du soutien accordé par l'Etat aux partis représente un taux de 86,27% du total de leurs produits ;
- Le montant de la deuxième tranche de la contribution de l'Etat au financement des campagnes électorales sus-indiquée, représente à lui seul un taux de 61,16% du montant total du soutien public, suivi du montant du soutien annuel pour la couverture des frais de gestion (33,47%) et enfin le montant de la contribution de l'Etat à la couverture des frais d'organisation des congrès nationaux ordinaires (5,37%) ;
- Cinq (5) partis ont bénéficié de plus de 86% du total du soutien public. Il s'agit en l'occurrence du parti de la Justice et du Développement (33,64%), du parti du Rassemblement National des Indépendants (17,65%), du parti de l'Authenticité et

Modernité (16,52%), du parti de l'Union Socialiste des Forces Populaires (11,76%) et enfin du parti de l'Istiqlal (6,53%) ;

- Des disparités ont été enregistrées quant à la part du financement public dans le total des ressources des partis politiques. Cette part dépasse 90% au niveau de 21 partis, alors qu'elle avoisine un taux de 35% pour le parti du Front des Forces Démocratiques.

En ce qui concerne les dépenses des partis politiques, elles ont totalisé la somme de 192 millions de dirhams qui se répartissent entre les dépenses de gestion (135,35 millions de dirhams), les dépenses d'organisation des congrès nationaux ordinaires (26,92 millions de dirhams), les acquisitions des immobilisations (27,12 millions de dirhams) et les montants des restitutions de certaines contributions de l'Etat (2,61 millions de dirhams).

Les données se rapportant à ces dépenses appellent les observations suivantes :

- Les dépenses ont concerné les frais de gestion (70,51%), les acquisitions d'immobilisations (14,11%), les frais d'organisation des congrès nationaux ordinaires (14,02%), et enfin le reversement à la trésorerie générale du Royaume de montants indus de soutien public (1,36%) ;
- Plus de 90% des frais de gestion des partis se répartissent entre les autres charges externes (43,88%), le soutien des candidats et les structures locales (37,87%) et enfin les charges du personnel (9,17%) ;
- Plus de 80% des dépenses ont été réalisées par cinq (5) partis. Il s'agit en l'occurrence du parti de la Justice et du Développement (27,98%), du parti du Rassemblement National des Indépendants (17,04%), du parti de l'Istiqlal (16,21%), du parti de l'Authenticité et Modernité (10,48%), et enfin du parti de l'Union Socialiste des Forces Populaires (9,28%).

L'audit des comptes des partis et la vérification de la sincérité de leurs dépenses ont permis de relever un certain nombre d'observations qui ont été notifiées aux responsables nationaux des partis concernés, afin qu'ils puissent formuler, le cas échéant, leurs réponses dans un délai de trente jours. Les observations relevées se rapportent à la restitution de certains montants des contributions de l'Etat, à la production des comptes, au respect des règles comptables, à la certification des comptes annuels et à la régularité des recettes et des dépenses des partis politiques.

### **1. De la restitution des montants du soutien public**

Certains partis n'ont pas procédé à la restitution au Trésor des sommes d'un montant de 5.774.102,48 Dirhams au titre de la participation de l'Etat au financement des élections communales de 2009 et les élections législatives de 2011.

### **2. De la production des comptes annuels**

Dans ce cadre, La Cour des comptes note, d'une part, que certains partis n'ont pas produit les documents devant constituer leurs comptes annuels, seuls des états d'encaissement de recettes et de paiements de dépenses lui ont été communiqués, et que d'autre part, d'autres n'ont pas fourni l'intégralité des tableaux formant l'état des informations complémentaires (ETIC) cités dans l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances n°1078-09 du 27 rabii II 1430 (23 avril 2009) relatif au plan comptable normalisé des partis politiques.

### **3. De la tenue de la comptabilité**

La Cour des comptes souligne à cet égard, que certains partis ont procédé à la tenue de leurs comptabilités conformément au code général de la normalisation comptable, sans toutefois tenir compte des adaptations prévues par le plan comptable normalisé des partis politiques, objet de l'arrêté conjoint n°1078-09 sus-cité; et en particulier l'utilisation de la nomenclature simplifiée et spécifique des comptes, jointe en annexe 1 dudit arrêté et les modèles des états de synthèse joints en annexe 2.

#### **4. De la certification des comptes annuels**

L'audit des comptes des partis politiques a permis de constater ce qui suit :

- Quinze (15) partis ont produit des comptes certifiés par des experts comptables inscrits au tableau de l'ordre des experts comptables, dont douze (12) comptes certifiés sans réserve, et trois (03) comptes certifiés avec réserve.
- Sept (07) partis ont produit des rapports d'experts comptables ne faisant pas état de la mention de certification citée dans l'arrêté conjoint précité et n'étant pas conformes au modèle prévu par la norme 5700 du manuel de normes d'audit légal et contractuel arrêté par le Conseil National de l'Ordre des Experts Comptables du Maroc.
- Un (01) seul parti a produit un rapport établi sur la base d'un examen limité des états de synthèses.
- Onze (11) partis ont produit des comptes non certifiés par un expert-comptable, et ce en infraction à la loi organique n° 29-11 (Article 42) et à l'arrêté conjoint n° 1078-09 sus-cités.

#### **5. Des dépenses des partis**

Les dépenses des partis politiques ont totalisé un montant de 192 millions de dirhams, dont 176 millions de dirhams ont été suffisamment justifiés, soit un taux de 92% du montant total des dépenses. Toutefois, le montant des dépenses ayant fait l'objet d'observations de la part de la Cour des comptes a atteint un montant de 16 millions de dirhams, soit un taux ne dépassant pas 8%.

Les dépenses ayant fait l'objet d'observations de la part de la Cour des comptes se rapportent aux virements de fonds aux structures locales des partis non appuyés par des pièces justificatives, des dépenses non appuyées par pièces justificatives ou appuyées par des pièces justificatives insuffisantes (bons de commande, bons de livraison, bons pour, situations ou reçus), soit des taux respectivement de 3%, 1% et 5% du montant total des dépenses.

#### **6. Recommandations**

Au vu des résultats de l'audit des comptes des partis politiques et du contrôle de la sincérité de leurs dépenses au titre du soutien annuel de 2012 accordé par l'Etat pour participer à la couverture de leurs frais de gestion et d'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

##### **a. Pour les autorités gouvernementales concernées**

- Veiller à ce que les partis politiques procèdent à la restitution des montants indus de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales antérieures et prendre toutes les mesures à l'encontre des partis n'ayant pas encore rempli cette obligation légale ;
- Arrêter la catégorie de dépenses susceptibles d'être financées dans le cadre de la contribution de l'Etat à la couverture des frais d'organisation des congrès nationaux ordinaires ;
- Veiller à l'établissement d'une nomenclature des pièces justificatives pour chaque catégorie de dépense des partis ;
- Assurer des actions de formation en faveur des partis politiques pour une appropriation prompte et une mise en œuvre satisfaisante du plan comptable des partis politiques ;
- Elaborer une application informatique commune à tous les partis pour une exploitation optimale dudit plan comptable ;
- Etablir un manuel de procédures comptables.

##### **b. Pour les partis politiques**

- Produire l'ensemble des documents relatifs aux comptes annuels dans les délais prescrits par la loi organique sus-citée ;

- Veiller à la certification des comptes produits conformément aux dispositions de l'arrêté conjoint n° 1078-09 précité et en conformité avec la norme 5700 du manuel des normes d'audit légal et contractuel et ce pour une meilleure transparence financière ;
- Tenir une comptabilité conformément au code général de la normalisation comptable en tenant compte des adaptations prévues par le plan comptable normalisé des partis politiques ;
- Etablir un état détaillé des sommes virées aux structures locales des partis appuyé des pièces justificatives et l'inclure dans le compte annuel ;
- En attendant de la nomenclature citée ci-dessus, veiller à la production de pièces justificatives respectant les conditions fixées par voie légale et réglementaire, ainsi :
- Pour les factures : elles doivent être datées, numérotées, libellées au nom du parti et inclure toutes les mentions prévues par les lois et règlements en particulier la loi sur la liberté des prix et de la concurrence et le code général des impôts ;
- Pour l'octroi des indemnités, produire les listes des bénéficiaires indiquant leurs données personnelles, la nature du service rendu et le montant de la rémunération versée appuyé de documents justifiant les décaissements ;
- Veiller au paiement de toute dépense dont le montant est supérieur ou égal à 10.000,00 dirhams par chèque ou virement bancaire ;
- Respecter les dispositions particulières relatives aux petites dépenses, fixées par l'arrêté conjoint n° 1078-09 précité.

### III. Contrôle des associations

Dans le contexte des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la société civile, et en application des termes de la circulaire n°2/2014 du 5 mars 2014 du Chef du gouvernement, relative au contrôle des associations, la Cour des comptes a mis en place une nouvelle approche visant à assurer de manière efficace le contrôle de l'action associative.

A travers les données actuellement disponibles, la gestion administrative et financière des associations souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements et d'insuffisances liés en particulier au suivi de l'utilisation des subventions publiques reçues, l'absence de conventions qui déterminent, avec précision, les objectifs de l'octroi de ces fonds publics, ainsi que le non-respect du principe de la reddition des comptes.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler que le bilan de la Cour des comptes dans le domaine du contrôle des associations bénéficiant du soutien public demeure mitigé au regard des subventions publiques sans cesse croissantes, qui leur ont été accordées ces dernières années.

Cette tendance haussière nécessite, inéluctablement, la mise en place de mécanismes juridiques et institutionnels afin d'améliorer la gouvernance des associations, et ce en conformité aux règles de gestion reconnues en la matière.

En effet, compte tenu des prérogatives constitutionnelles conférées à la société civile en tant qu'acteur nécessaire dans l'élaboration et l'évaluation de différentes politiques publiques, et afin d'accomplir la mission dont elle est investie, de délimiter son périmètre de contrôle, et de préciser son programme annuel, la Cour des comptes a procédé à la mise en place d'une nouvelle approche du contrôle mieux adaptée dont l'objectif principal est d'instaurer les principes de la transparence, de la bonne gouvernance et de la reddition des comptes et ce, par le biais de:

- La création au sein de la Cour des comptes, d'une structure chargée du contrôle des associations suivant un programme annuel visant à renforcer l'esprit d'accompagnement et du contrôle avec plus d'efficacité et d'efficience ;
- L'adéquation de la méthodologie de la Cour des comptes avec l'esprit de la nouvelle constitution en explorant les différents mécanismes qui peuvent renforcer le contrôle de

l'utilisation des fonds publics reçus par les associations, les entreprises ou toute entité qui bénéficie d'une quelconque contribution de la part de l'État ou d'un établissement public ou d'une entité soumise au contrôle de la Cour des comptes, afin de s'assurer que l'emploi de ces fonds est conforme aux objectifs visés par la subvention ;

- La constitution d'une base de données exhaustive des associations soumises au contrôle de la Cour des comptes afin de combler le manque d'informations statistiques, notamment en matière de subventions publiques qui leur sont accordées ainsi que la délimitation précise de leur domaine d'intervention et de son impact socioéconomique;
- La réactivation du principe de l'obligation de reddition des comptes des associations bénéficiant des concours publics. A cet effet, la Cour des comptes devrait saisir les autorités gouvernementales compétentes en vue de lui communiquer les listes d'associations bénéficiant de subventions ainsi que les documents comptables et financiers prévus par la réglementation en vigueur ;
- L'adoption de conventions en tant que cadre juridique de partenariat entre les pourvoyeurs de fonds et les associations bénéficiaires et l'obligation de communication des copies à la Cour des comptes en vue de faciliter le processus de suivi et de contrôle de l'utilisation des fonds publics.

Dans un tel contexte, la Cour des comptes a commencé à recevoir, en application de la circulaire du Chef du Gouvernement précitée, les premières listes des associations subventionnées. Lesdites listes ont été accompagnées d'états et de documents jugés insuffisants et ne répondant pas au contenu de la circulaire.

La liste des autorités gouvernementales qui ont produit à la Cour des comptes les documents requis en réponse à l'appel du chef de gouvernement se présente comme suit :

- Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales ;
- Ministère des Habous et des Affaires islamiques ;
- Ministère délégué auprès du ministre de l'Energie, des mines, de l'eau et de l'environnement, chargée de l'eau ;
- Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des Affaires générales et de la Gouvernance ;
- Ministère délégué auprès du Chef du gouvernement, chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'administration ;
- Ministère du Tourisme ;
- Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la lutte contre la désertification ;
- Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale ;
- Ministère de l'économie et des finances ;
- Ministère chargée des relations avec le parlement et la société civile ;
- Délégation interministérielle aux droits de l'homme.

A travers les données précédentes on peut déduire ce qui suit :

- La plupart des autorités gouvernementales n'ont pas produit à la Cour des comptes les listes complètes des associations subventionnées par les services de l'Etat ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle, les montants des subventions ainsi que les copies des conventions conclues, et ce contrairement aux préconisations de la circulaire du Chef du gouvernement n° 2/2014 en date du 5 mars 2014.

- Certains documents produits à la Cour des comptes ne permettent pas de fournir assez d'éléments quantaux montants des subventions accordés, aux coordonnées des bénéficiaires, à la ventilation des fonds reçus en fonction du secteur d'activité ou des organismes publics sous tutelle des autorités concernées.

**Compte tenu de ce qui précède, la Cour des comptes recommande :**

- **Aux associations de se conformer à l'obligation de la reddition des comptes ;**
- **Aux autorités gouvernementales de lui communiquer les listes d'associations bénéficiant de subventions publiques durant les cinq dernières années ainsi que les copies des conventions conclues et les montants des fonds reçus, et de l'aviser, le cas échéant, des modifications qu'elles peuvent connaître.**



## Chapitre V. Résumé du rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2010

Conformément aux dispositions des articles 147 et 148 de la constitution, la Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Elle assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques ainsi que le Gouvernement et les Instances judiciaires dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi.

De même, selon les dispositions de l'article 76 de la Constitution, le Gouvernement soumet annuellement au Parlement la loi de règlement liée à l'exécution de la loi de finances au cours de la deuxième année qui suit celle de l'exécution de la dite loi de finances. Cette loi comprend le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance.

En outre, l'article 47 de la loi organique de la loi de finance n°07.98 stipule que le projet de loi de règlement doit être déposé sur le bureau d'une des deux chambres du Parlement, au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances et qu'il devra être accompagné d'un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume. Ceci implique que le projet de la loi de règlement de l'année 2010 doit être présenté au Parlement avant la fin de l'année 2012.

Ainsi, en application des dispositions de l'article 95 de la loi n°62.99 formant Code des juridictions financières, le ministre chargé des finances transmette à la Cour des comptes, au plus tard, six mois avant l'expiration de ce délai, soit 30 juin 2012, les informations et documents susceptibles de lui permettre d'analyser les conditions d'exécution de la loi de finances.

Toutefois, la Cour des comptes n'a reçu le projet de loi de règlement, le compte général du Royaume ainsi que les comptes administratifs des différents ministères qu'en date de 28 novembre 2012, soit un retard de cinq mois environ. En plus, la production des autres documents nécessaires pour l'élaboration du rapport sur l'exécution de la loi de finances par les services du ministère de finances a duré jusqu'au mois de février 2013.

Après l'examen de ces documents, il s'est avéré que plusieurs pièces indispensables à l'analyse de l'exécution de la loi de finances de l'exercice budgétaire 2010 n'ont pas été produites. Il s'agit notamment des documents suivants :

- Les rapports d'évaluation de la réalisation des indicateurs de performance qui devraient être produits par les ordonnateurs au ministère chargé des finances, comme il est stipulé par l'article 17bis du décret n°2.98.401 du 26/04/1999, relatif à l'élaboration et l'exécution des lois des finances ainsi que par de la circulaire du Ministre des Finances et de la Privatisation n°483/E du 28/02/2002 concernant les virements des crédits.
- Le rapport sur les conditions d'exécution de la loi de finances ainsi que les situations semestrielles relatives au suivi de l'exécution des dépenses par ordonnateur et ce, conformément au décret 2.07.1235 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat.
- Les états relatifs aux comptes de l'Etat selon la codification économique et fonctionnelle et les situations mensuelles relatives à l'évolution des taux d'engagement et d'ordonnancement selon les services de l'Etat, les situations concernant les paiements...
- Les données détaillées sur les comptes spéciaux du Trésor (comptes d'emploi, la codification budgétaire et comptable en fonction des dépenses d'investissement et de fonctionnement...)
- Les virements relatifs aux comptes spéciaux du Trésor et aux services d'Etat gérés de manière autonome ;
- Les données relatives à la globalisation des crédits (virements et situations comptables...).

- Les comptes individuels des comptables publics. Le taux global des comptes non produits a dépassé 17%. Ils concernent essentiellement les comptes des receveurs de l'administration fiscale (44%) et les agents comptables auprès des postes diplomatiques et consulaires à l'étranger (7,59%).

En outre, la Cour a constaté également l'insuffisance des informations fournies par le ministère chargé des finances concernant les opérations de caisse (dépenses à régulariser, arriérées de paiement, restes à recouvrer,...) ainsi que les opérations provisoires à régulariser au niveau de la centralisation comptables.

De même, il a été constaté l'absence de données sur l'évolution du compte courant du Trésor, ce qui a empêché l'analyse des effets des opérations de Trésorerie et les opérations de caisse sur la situation financière de l'Etat, telles que stipulées dans l'alinéa 3 de l'article 93 du Code des juridictions financières

Dans une première étape nous allons présenter les données relatives aux prévisions et réalisations de la loi de finances 2010, et dans une deuxième étape les modifications apportées au budget de l'Etat.

## **I. Prévisions et réalisations de la loi de finances 2010**

L'exécution de la loi de finances de 2010 a enregistré un excédent au niveau des recettes recouvrées par rapport aux dépenses réalisées d'un montant de 7.821,00 MDH qui représente le total de des excédents enregistrés tant au niveau du budget général de l'Etat (4407,38 MDH) des comptes spéciaux du Trésor (68,92MDH) que des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome 3 344,70 MDH.

En ce qui concerne les recettes prévues, la loi de finances les a arrêtées à 267.532,69 MDH, alors que les recouvrements ont atteint un montant de 285.130,09 MDH, soit un taux global de recouvrement de 106,85%. Les recouvrements se répartissent entre le budget général de l'Etat avec un montant de 222.476,21 MDH (soit un taux de recouvrement en comparaison avec les prévisions de la loi de finances de 102,97%), les comptes spéciaux du Trésor avec un montant de 57.139,16 MDH (soit un taux de recouvrement de 124,97%) et les services de l'Etat gérés de manière autonome avec un montant de 5.514,71 MDH (soit un taux de recouvrement de 96,02%).

Concernant les dépenses, les crédits ouverts par la loi de finances ont atteint un montant de 277.005,07 MDH qui a subi plusieurs modifications portant ainsi le montant des crédits définitifs à 350.978,96 MDH, soit une hausse globale de 26,70%. Ces modifications concernent le budget général (l'investissement) avec une hausse de 28.72%, les crédits alloués aux comptes spéciaux du Trésor avec une hausse de 122,11% et les budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome avec une hausse de 114%. Ces augmentations sont dues en particulier au report de crédit et au relèvement du plafond des charges relatives aux comptes spéciaux du Trésor et des services de l'Etat gérés de manière autonome. Toutes ces rectifications ont été introduites au cours de l'année par le biais des procédures réglementaires.

Quant aux dépenses réalisées, elles ont atteint 277.309,09 MDH, soit un taux global de réalisation de 79% en comparaison avec les crédits définitifs, réparti entre le budget général avec un montant de dépenses de 218.068,84 MDH, soit un taux de réalisation de 90% (en tenant en considération que les dépenses d'investissement du budget général n'a enregistré qu'un taux de 68,73%), ensuite les comptes spéciaux du Trésor qui ont enregistré des dépenses d'un montant de 57.070,24 MDH avec un taux de réalisation de 56.14% et enfin les services de l'Etat gérés de manière autonome avec un montant de dépenses de 2.170,01 MDH, soit un taux de 44%.

Ainsi, le budget général s'est accaparé près de 79% du total des dépenses réalisées par l'Etat, suivi des comptes spéciaux du Trésor d'un taux de 20%, alors que les dépenses réalisées par les services de l'Etat gérés de manière autonome n'ont pas dépassé le seuil de 1%.

Il est à signaler que ces taux de réalisation ne reflètent pas réellement l'exécution effective et définitive de toutes les dépenses. En effet, plusieurs dépenses concernent des subventions, des

dépenses ou des aides supportées par le budget général de l'État et destinées aux organismes publics, à des budgets parallèles, aux comptes spéciaux du Trésor ou encore aux budgets des services de l'État gérés de manière autonome et d'autres institutions dont les budgets ne sont pas intégrés au niveau de la loi de finances. Ces subventions ou ces aides sont comptabilisées comme des dépenses complètement réalisées, dès lors qu'elles sont versées aux organismes concernés. En l'absence des chiffres relatifs à l'emploi de ces fonds publics au titre de l'année considérée, il est difficile de déterminer le taux réel de l'exécution des dépenses.

D'après les données recueillies par la Cour des comptes, le montant des subventions ou des aides supporté par le budget général de l'Etat a atteint 66,48 milliards de dirhams. Elles ont été allouées, essentiellement, aux aides d'équipement au profit des établissements publics (24 milliards de dirhams), à la subvention des produits de première nécessité (subvention au profit de la Caisse de compensation et l'Office national des céréales et légumineuses) pour un montant de 15 milliards de dirhams, aux comptes spéciaux du Trésor (14 milliards de dirhams), ainsi qu'à d'autres institutions (Fondation Mohammed VI des œuvres sociales pour l'éducation et la formation, Fondation Hassan II pour les marocains résidents à l'étranger, Conseil supérieur de l'éducation, la Haute autorité de l'audiovisuel), pour un montant de 1,57 milliards de dirhams.

## **1. Le Budget général de l'Etat**

### **a. Les recettes**

Les recettes recouvrées au titre de l'année 2010 s'élèvent à 222.476,21 MDH, contre 184.956,95 DH au titre de l'année 2009, soit une hausse de 20,29%. Le taux du recouvrement en comparaison avec les prévisions a enregistré 102,97% au titre de l'année 2010, contre 76,87% en 2009, soit une augmentation de 26,10%.

A cet égard, il est à préciser que les recouvrements indiqués ci-dessus comprennent ceux relatifs aux droits nets constatés enregistrés aux comptes des comptables publics pour l'année 2010, en plus de celles relatives au reste à recouvrer jusqu'au 31 décembre 2009 se rapportant aux années antérieures. Or, il est plus judicieux que les services concernés par le recouvrement présentent séparément les recettes afférentes à l'année 2010 et celles se rapportant aux années précédentes et ce, afin de mettre en exergue l'effort de recouvrement des recettes afférentes à l'exercice budgétaire concerné.

Par ailleurs, la Cour a constaté que plusieurs impôts et taxes assimilées recouvrées subissent des prélèvements ou des frais avant l'inscription du montant net au niveau du compte général du Royaume et dans le projet de loi de règlement, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'article 9 de la loi organique 7-98 relatif à la loi de finances. Dans ce cadre, le montant total des impôts et taxes assimilées recouverts au titre de l'exercice 2010 a atteint 141,28 milliard de dirham, dont un montant de 35,53 milliards de dirhams de déduction, soit 25% environ de la totalité des impôts et taxes recouverts au cours de l'exercice 2010. Ce montant se répartit comme suit :

- Un montant de 19.573,87 MDH au profit du compte spécial du Trésor « Part des collectivités locales dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée » ;
- Un montant de 14.604,45 MDH sous forme de dépenses (restitution) liées aux recettes. Il y a lieu de préciser à cet égard que les pièces produites par la Trésorerie générale du Royaume à la Cour des comptes ne comportent pas les pièces justificatives relatives à ces dépenses ;
- Un montant de 772,17 MDH au profit du compte spécial du Trésor « Masse des services financiers » ;
- Un montant de 582,86 MDH au profit du compte spécial du Trésor « Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions ».

Bien que les montants alloués au compte spécial du Trésor relatif à la part des collectivités locales dans le produit de la TVA et celui afférent au Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions soient suivis lors de l'exécution des dépenses liées à ces deux comptes

spéciaux, les montants destinés au compte « Masse des services financiers » ne sont pas soumises aux règles de la comptabilité publique quant à leur exécution.

De même, la répartition des montants alloués aux deux comptes spéciaux relatifs aux collectivités locales et aux régions est fixée par la loi, alors que les pourcentages de prélèvement à partir des recettes d'impôts et taxes assimilées au profit du compte « Masse des services financiers » ne sont calculés que sur la base des coefficients établis par le Directeur général des impôts sans aucune référence juridique, ni précision de leur liquidation.

Le tableau suivant indique la répartition des ressources prévues et des ressources réalisées au titre de l'année 2010

#### Répartition des ressources prévues et recettes réalisées

(En MDH)

Etat des ressources	Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrement
<b>1 - Recettes fiscales</b>	<b>148 565,30</b>	<b>154 112,76</b>	<b>103,73%</b>
Taxe sur la valeur ajoutée	41 540,00	45 672,85	109,95%
Impôt sur les sociétés	39 300,00	35 804,82	91,11%
Impôt sur le revenu	25 267,00	26 348,41	104,28%
Taxes intérieures sur la consommation	19 424,00	21 133,07	108,80%
Droits de douane	10 520,00	12 243,30	116,38%
Droits d'enregistrement et timbres=	10 112,30	9 998,78	98,88%
<b>Autres recettes fiscales</b>	<b>2 402,00</b>	<b>2 911,52</b>	<b>121,21%</b>
<b>2 - Recettes non fiscales</b>	<b>67 499,79</b>	<b>68 363,45</b>	<b>101,28%</b>
°Recettes d'emprunt	47 500,00	51 566,70	108,56%
Produits des monopoles, parts de bénéficiaires et contributions des	9 260,00	8 883,91	95,94%
Recettes de privatisation	4 000,00	35,08	0,88%
Autres recettes non fiscales	6 739,79	7 877,77	116,88%
<b>Total général</b>	<b>216065,09</b>	<b>222 476,21</b>	<b>102,9%</b>

Source : la loi de finances et le compte général du Royaume au titre de l'année 2010

D'après l'analyse des données relatives à l'évolution des recettes entre 2009 et 2010, on constate que le recouvrement des recettes fiscales au titre de l'exercice budgétaire 2010 a connu une légère augmentation de 2,20% par rapport à l'année 2009, alors que le niveau de recouvrement des recettes non fiscales a connu une augmentation qui a atteint le double (100,13%) et ce, en dépit du faible taux de recouvrement enregistré au niveau des recettes de privatisation (0,88%).

L'augmentation de ce taux (102,97%) est due au recouvrement de certaines ressources qui ont enregistré des taux de recouvrement qui ont dépassé de loin les prévisions. Le tableau ci-après en donne quelques exemples :

**Etat des ressources dont le taux de recouvrement est très élevé** (En MDH)

<b>Imputation budgétaire</b>	<b>Etat des ressources</b>	<b>Prévisions</b>	<b>Recouvrements</b>	<b>Taux de recouvrement(%)</b>	<b>Excédent des recouvrements par rapport aux prévisions</b>	<b>Taux de recouvrement(%)</b>
	Fonds de concours liés à divers services	0,00	2 360,99	-	2 360,99	-
1.1.0.0.0.13.000.6600.26	Dividendes à provenir des participations financières de l'Etat à diverses sociétés	0,00	1 857,68	-	1 857,68	-
1.1.0.0.0.00.000.0000.50	Produit des dons et legs octroyés à l'Etat et à diverses administrations publiques	0,00	1 235,65	-	1 235,65	-
1.1.0.0.0.02.000.0000.30	Ressources diverses	0,00	90,00	-	90,00	-
1.1.0.0.0.17.000.2300.20	Redevance exigible pour l'utilisation des eaux relevant du domaine public	0,00	61,68	-	61,68	-
1.1.0.0.0.13.000.6600.12	Produits provenant de l'agence nationale de réglementation de télécommunication	30,00	146,43	488	116,43	488
1.1.0.0.0.13.000.6200.16	Intérêts sur placements et avances	23,33	95,84	411	72,51	411
1.1.0.0.0.13.000.6600.33	Redevance pour l'occupation du domaine public provenant de l'Agence nationale des ports	55,00	110,00	200	55,00	200
1.1.0.0.0.07.000.6000.10	Taxes consulaires	200,00	349,18	175	149,18	175
1.1.0.0.0.13.000.3000.23	Taxes sur les boissons gazeuses et les limonades	169,00	286,21	169	117,21	169
1.1.0.0.0.13.000.5000.82	Pénalités pour paiement tardif	395,00	658,33	167	263,33	167
1.1.0.0.0.13.000.5000.81	Majorations pour défaut, retard ou insuffisance de déclaration	499,00	811,79	163	312,79	163
1.1.0.0.0.13.000.5000.67	Timbre sur documents automobiles	493,00	719,98	146	226,98	146
1.1.0.0.0.13.000.5000.52	Droits sur les autres conventions	540,00	714,70	132	174,70	132
1.1.0.0.0.13.000.3000.31	Taxe sur la valeur ajoutée à l'importation	22 697,00	26 903,67	119	4 206,67	119
1.1.0.0.0.13.000.3000.11	Droits d'importation	10 520,00	12 242,97	116	1 722,97	116
<b>TOTAL</b>		<b>35 621,33</b>	<b>48 645,10</b>	<b>136,56</b>	<b>13 023,77</b>	<b>136,56</b>

Source : la loi de finances et le compte général du Royaume au titre de l'année 2010

En contrepartie, il a été constaté qu'un certain nombre d'articles a enregistré un faible taux de recouvrement. Le tableau ci-après donne une illustration de certaines d'entre elles :

**Etat des recettes non recouvrés ou dont le taux est faible et moyen**(en MDH)

Imputation budgétaire	Etat des recettes	Prévision	Recouvrements	Déficit de recouvrement par rapport aux prévisions	Taux de recouvrement (%)
1.1.0.0.0.13.000.6200.70	Dividendes au titre des participations de l'Etat dans les sociétés et organismes internationaux	80,16	0,00	80,16	0%
1.1.0.0.0.13.000.6200.17	Intérêts sur les opérations de gestion de la trésorerie publique	70,00	0,00	70,00	0%
1.1.0.0.0.13.000.6600.36	Produits divers	60,00	0,00	60,00	0%
1.1.0.0.0.13.000.6600.40	Produits de cession des participations de l'Etat	4 000,00	35,08	3 964,92	1%
1.1.0.0.0.00.000.0000.30	Restitution sur les dépenses du budget	90,00	3,31	86,69	4%
1.1.0.0.0.13.000.6200.31	Dons	2 653,00	198,69	2 454,31	7%
1.1.0.0.0.13.000.6200.11	Produits à provenir de Bank Al Maghrib	2 475,00	336,78	2 138,22	14%
1.1.0.0.0.13.000.6200.12	Produits à provenir de la Caisse de dépôt de gestion	600,00	200,00	400,00	33%
<b>Total</b>		<b>10 028,16</b>	<b>773,86</b>	<b>9 254,30</b>	<b>7,72%</b>

Source : la loi de finances et le compte général du Royaume au titre de l'année 2010

Il ressort de ce qui précède, les limites de l'approche utilisée dans la détermination des recettes prévues et la précision des données utilisées lors de la préparation de la loi de finances et surtout en ce qui concerne l'équilibre entre les ressources et les charges et la détermination du déficit budgétaire prévisionnel.

Par ailleurs, il a été constaté que certaines recettes ont été enregistrées en tant que recettes diverses ou exceptionnelles, en dépit de leur caractère annuel et de l'existence de rubriques budgétaires précises.

A propos des recettes non fiscales, elles ont représenté en 2010 une part de 30,73% des recettes recouvrées en 2010 contre 12,88% seulement l'année précédente. De même, leur taux de recouvrement a enregistré une augmentation importante, il s'est élevé à 101,28% contre 38,24% au titre de l'année précédente.

Ces recettes ont atteint 68.363,45 MDH contre 34.160,06 MDH au titre de l'année précédente, soit une hausse de 100,13 %. Cette amélioration est due aux taux de recouvrement élevés qui ont été atteints au niveau de toutes les recettes à l'exception de celles concernant la privatisation.

## b. Dépenses

Les crédits définitifs relatifs aux dépenses du budget général au titre de l'année 2010 ont atteint un montant de 244.398,76 MDH en 2010 contre 268.455,07 MDH en 2009, soit une baisse de 8,96%.

Quant aux dépenses réalisées, elles ont atteint 218.068,84 MDH contre 244.369,08 MDH en 2009, soit une baisse de 10,76%.

Les crédits définitifs et les dépenses réalisées se répartissent entre les différentes rubriques du budget comme suit :

### Répartition des crédits définitifs et dépenses réalisées entre les différentes rubriques du budget

(En MDH)

Budget général de l'Etat	Crédits définitifs	Dépenses réalisées	Taux de réalisation
Dépenses fonctionnement	136 926,92	134 334,34	98,11%
Dépenses investissement	69 233,61	47 586,62	68,73%
Dépenses d'endettement public	38 238,23	36 147,88	94,53%
<b>Total</b>	<b>244 398,76</b>	<b>218 068,84</b>	<b>89,23%</b>

Source : la loi de finances et le compte général du Royaume au titre de l'exercice 2010

Il est à signaler que les données communiquées à la Cour des comptes concernant l'exécution des dépenses ne comportent pas des informations globales et complètes sur la nature de ces dépenses, notamment en ce qui concerne la codification économique et fonctionnelle retenue dans la loi de finances initiale pour l'identification budgétaire (budget général) des divers secteurs.

Ainsi, les comptes administratifs, le compte général du Royaume et les autres états comptables liés à l'exécution de la loi de finances n'ont été élaborés qu'avec la codification administrative. Ce qui n'a pas permis à la Cour de faire l'analyse de l'exécution de la loi de finances sous les angles fonctionnel et économique.

## c. Dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement ouverts au titre de l'année 2010 s'établissent à 136.912,63 MDH contre 150.873,16 MDH en 2009, soit une baisse de 9,25%. Cela est due à la baisse enregistrée au niveau des dépenses des charges communes (-43,42%) et dépenses imprévues et dotations provisionnelles qui ont enregistré une baisse de 5,06%, malgré la progression constatée au niveau des dépenses relatives à la rubrique dépenses de personnel et agents et du matériel et dépenses diverses, qui ont enregistré respectivement des taux de croissance de 6,57% et de 7,64%.

Les dépenses de fonctionnement exécutées au titre de l'année 2010 ont atteint un montant de 134334,34 MDH contre 143845,50 en 2009, soit une baisse de 6,61%. Ainsi, l'exécution de ces dépenses a représentée 98,11% des crédits définitifs contre 95,25% au titre de l'année dernière. Ces dépenses se répartissent comme suit

### Répartition des dépenses de fonctionnement réalisées

(En MDH)

Nature des dépenses de fonctionnement	Dépenses réalisées		Taux d'augmentation ou de baisse
	2009	2010	
Fonctionnaires et agents	74 000,67	80 242,13	8,43%
Charges communes	43 503,43	28 027,99	-35,57%
Matériel et dépenses diverses	25 797,94	25 520,77	-1,07%
Liste civile et dotations de souveraineté	543,46	543,46	0,00%
<b>Total</b>	<b>143 845,50</b>	<b>134 334,34</b>	<b>-6,61%</b>

Source la loi de finances et le compte général du Royaume au titre de l'exercice 2010

Il ressort de ce tableau, que les dépenses de personnel et agents représentent 59,73% du total des dépenses de fonctionnement réalisées, alors que 20,86% et 19% de ces dépenses ont été allouées respectivement aux charges communes et au matériel et dépenses diverses.

#### d. Dépenses d'investissement

Les crédits ouverts au titre de l'exercice 2010 s'établissent à 53.784,80MDH en 2010 contre 45154,62 MDH en 2009, soit une hausse de 19,11%.

Par ailleurs, les crédits définitifs se sont établis à 69233,61 MDH, y compris les crédits de paiement reportés de l'exercice précédent d'un montant de 3.161,51MDH et des fonds de concours d'un montant de 2 287,29MDH.

Les crédits d'investissement réalisés en 2010 ont atteint 47.586,62 MDH contre 44.254,00 MDH en 2009, soit une hausse de 7,53%.

Il a été constaté que le taux général de consommation du total des crédits définitifs a atteint 68,73% cette année contre 74,18% en 2009.

#### Taux de consommation des crédits d'investissement selon les chapitres (En MDH)

Chapitres	Départements ministériels et autres organismes	Total des crédits	Dépenses	Taux de consommation
1.2.3.0.0.13.000	Charges communes investissement	15 346,22	15 298,65	100%
1.2.2.0.0.04.000	Premier Ministre	700,00	700,00	100%
1.2.2.0.0.02.000	Palais Royal	132,64	130,05	98%
1.2.2.0.0.09.000	Ministère de la communication	870,96	798,83	92%
1.2.2.0.0.28.000	Ministère de l'Industrie, du Commerce, et des Nouvelles Technologies	855,84	688,64	80%
1.2.2.0.0.21.000	Ministère de la jeunesse et du sport	1 121,91	862,33	77%
1.2.2.0.0.20.000	Ministère de l'Agriculture et la pêche maritime	6 330,77	4 714,93	74%
1.2.2.0.0.11.000	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur de la formation des cadres et de la recherche scientifique.	7 285,44	5 035,89	69%
	Ministère de l'équipement et du transport	8 070,61	5 435,10	67%
1.2.2.0.0.24.000	Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé des affaires Economiques générales	19,18	12,91	67%
1.2.2.0.0.34.000	Administration de la défense nationale	5 987,53	3 902,86	65%
1.2.2.0.0.16.000	Secrétariat général du Gouvernement	5 987,53	3 902,86	65%
1.2.2.0.0.48.000	Ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité	350,17	220,24	63%
1.2.2.0.0.42.000	Haut-commissariat au plan	121,30	75,84	63%
1.2.2.0.0.51.000	Délégation générale de l'Administration pénitentiaire et de la réinsertion	643,09	372,47	58%
1.2.2.0.0.35.000	Le Haut-commissariat aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération	14,39	8,23	57%
1.2.2.0.0.31.000	Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle			

1.2.2.0.0.27.000	Ministère de l'énergie et des mines, de l'eau et de l'environnement	5 621,51	2 917,79	52%
1.2.2.0.0.07.000	Ministère des affaires étrangères et de la coopération	632,48	319,85	51%
1.2.2.0.0.30.000	Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la politique de la ville	833,22	413,92	50%
1.2.2.0.0.29.000	Ministère de la Culture	371,81	180,60	49%
1.2.2.0.0.45.000	Haut-commissariat aux eaux et forêts la lutte contre la désertification	286,01	136,23	48%
1.2.2.0.0.08.000	Ministère de l'intérieur	4 977,91	2 220,56	45%
1.2.2.0.0.13.000	Ministère Economie et Finance	631,81	278,53	44%
1.2.2.0.0.12.000	Ministère de la santé	3 176,46	1 324,46	42%
1.2.2.0.0.33.000	Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de la modernisation	55,68	22,27	40%
1.2.2.0.0.50.000	Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de la communauté marocaine à l'étranger	273,13	106,40	39%
1.2.2.0.0.03.000	Parlement	52,61	20,22	38%
1.2.2.0.0.23.000	Ministère des Tabous et des affaires islamiques	1 481,01	441,33	30%
1.2.2.0.0.14.000	Ministère du tourisme et de l'artisanat	1 113,06	316,62	28%
1.2.2.0.0.06.000	Ministère de Justice	854,21	240,24	28%
1.2.2.0.0.05.000	Juridiction financière	108,12	24,53	23%
1.2.2.0.0.43.000	Chambre des conseillers	4,30	0,54	12%
1.2.2.0.0.37.000	Ministère de commerce extérieur	266,65	12,48	5%
1.2.2.0.0.32.000	Ministère chargée des relations avec le parlement	0,80	0,00	0%
	<b>Total</b>	<b>69 233,61</b>	<b>47 586,62</b>	<b>68,73%</b>

Source la loi de finances et le compte général du Royaume au titre de l'exercice 2010

Il est à signaler que six ministères seulement ont dépensé plus de 78,39% de la totalité des dépenses d'investissement, soit un montant de 37305,22 MDH. Il s'agit en l'occurrence du ministère de l'économie et des finances (Charges communes) (32,15%), le ministère de l'équipement et du transport (11,42%), le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement la formation des cadres et de la recherche scientifique (10,58%), le ministère de l'Agriculture et la pêche maritime (9,91%), le ministère de la défense nationale (8,20%) et le ministère de l'énergie et des mines, de l'eau et de l'environnement (6,13%)

#### e. Dépenses relatives à la Dette publique

Les dépenses relatives à la dette publique ont enregistré une augmentation durant les six dernières années par rapport au produit intérieur brut, tel qu'il est illustré dans le tableau suivant :

**Evolution de la valeur de la dette publique entre 2004 et 2010** (En MDH)

Année budgétaire	PIB	Dette extérieure		Dette intérieure		Dette totale	
		montant	par rapport au PIB(%)	montant	par rapport au PIB(%)	Montant	par rapport au PIB(%)
2004	505 015	115 310	22,83	224 077	44,37	339 387	67,20
2005	527 679	115 871	21,96	258 471	48,98	374 342	70,94
2006	577 344	115 927	20,08	266 066	46,08	381 993	66,16
2007	615 373	122 043	19,83	263 832	42,87	385 875	62,71
2008	688 843	133 557	19,39	257 547	37,39	391 104	56,78
2009	732 449	152 267	20,79	266 439	36,38	418 706	57,17
2010	746 302	173 744	22,73	292 123	38,22	465 867	60,95

Source : Direction du Trésor et du Financements Extérieurs

Il ressort de ce tableau que le volume de la dette publique s'établit à la fin de l'année 2010 à 465,87 milliards de dirhams, soit une progression de 11,26% par rapport à 2009 (418,71 milliards de dirham. De même, la dette publique rapportée au PIB a enregistré une augmentation de plus de 3,78 points passant de 57,17% en 2009 à 60,95% en 2010.

Par ailleurs et d'après les données présentées dans le tableau ci-après, il a été constaté que le taux des dépenses du service de la dette publique par rapport à la totalité des dépenses du budget général a connu une diminution au cours de l'année 2010 par rapport aux années précédentes.:

**Evolution des dépenses de la dette publique entre 2004 et 2010** (En MDH)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses de la dette	40 623,88	39 566,10	44 290,81	60 801,55	46 984,43	56 269,58	36 147,87
Total des dépenses du budget général	142 840,65	171 704,49	171 389,06	200 270,27	223 631,08	244 369,08	218 068,84
Taux des dépenses de la dette par rapport au total du budget général	28,44%	23,04%	25,84%	30,36%	21,01%	23,03%	16,58%

Source : Comptes généraux du Royaume entre 2004-2010

Les dépenses de la dette publique réalisées se répartissent entre la dette publique extérieure et la dette publique intérieure comme suit :

**Répartition des dépenses de la dette publique** (En MDH)

Composantes de la dette	Dette extérieure	Taux de réalisation	Dette intérieure	Taux de réalisation	total	(%)
Consommation de la dette publique	4 764,03	101,67%	14 385,01	91,80%	19 149,04	52,97
Dépenses des intérêts et dettes	1 752,90	76,90%	15 245,93	97,71%	16 998,83	47,03
<b>total</b>	<b>6 516,93</b>	<b>93,57%</b>	<b>29 630,94</b>	<b>94,75%</b>	<b>36 147,87</b>	<b>100,00</b>

Source : la loi de finances et le compte général du Royaume au titre de l'exercice 2010

## 2. Les comptes spéciaux du Trésor

Dans le cadre de l'exécution des dispositions de la loi de finances 2010, il a été procédé à la suppression du compte « Participation de l'Etat dans diverses sociétés » et ce, dans l'objectif de la régularisation du classement erroné de ce compte au niveau de la catégorie des comptes des dépenses sur dotations. En effet, en se référant à la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances, il a été décidé la suppression des comptes spéciaux du Trésor de la catégorie six relative aux comptes d'investissement financier dont appartient le compte participation de l'Etat dans diverses sociétés et qui était prévue dans la loi organique de 1970.

Cette modification a nécessité le reclassement des comptes inscrits dans cette catégorie, et notamment le compte n° 3.6.13.01 intitulé participation de l'Etat dans diverses sociétés. Cette opération de reclassement du compte a été faite conformément à la loi de finances n°99-26 de l'année budgétaire 1999-2000 à partir du 1er juillet 1999 dans la catégorie des dépenses sur dotations, sachant que les opérations imputées dans ces comptes ne constituent en aucun cas des dépenses sur dotations, mais plutôt des comptes pour le suivi du portefeuille des participations de l'Etat dans les différents sociétés.

Selon les dispositions de l'article 18 de la loi de finances de l'année 2010, il a été procédé à la suppression du compte « Participation de l'Etat dans diverses sociétés » et le transfert du reliquat de ce compte arrêté au 31 décembre 2009 d'un montant de 5.547,54 MDH au budget général (ministère des finances). A ce niveau, il y a lieu de signaler qu'il ne s'agit nullement de recettes, mais plutôt de participations publiques qui n'ont pas été cédées en 2010.

Avec la suppression de ce compte spécial du Trésor, il ne sera possible de faire le suivi des participations de l'Etat d'une manière exhaustive et précise qu'à travers les deux comptes n° 40-01 et n° 40-02 créées au niveau de la comptabilité générale du Trésor, ce qui va rendre difficile le suivi du portefeuille des participations de l'Etat et notamment au moment de la préparation des budgets.

### ➤ Les ressources

Le montant global des ressources relatives aux comptes spéciaux se sont établis en 2010 à 57.139,16 MDH, alors que les prévisions ont été fixées à près de 45.723,95 MDH, soit un taux de recouvrement de 124,97 %.

Il convient de constater, d'un côté, que les comptes d'affectation spéciale représentent globalement 81,34% du total des recettes recouvrées au profit des comptes spéciaux du Trésor. Les recettes relatives au compte « Part des collectivités locales dans le produit de la TVA » constituent en 2010 une part de 41,88% de ces recettes, contre 32,27% au titre de l'exercice précédent, suivies des recettes du compte « Fonds spécial pour le financement des programmes socio-économiques » avec 8,30%, le compte « Fonds spécial routier » avec 6,38% et le compte « Fonds de développement agricole » avec 5,41%.

De l'autre côté, les recettes relatives aux comptes de dépenses sur dotations représentent en 2010 près de 18,02% du montant global des comptes spéciaux du Trésor. Parmi ces recettes, celles relatives au compte « acquisition et réparation des matériels des forces armées royales » constituent 87,67%. Les recettes affectées au compte « Fonds de la direction générale des études et de la documentation » constituent 10,15%.

### ➤ Les dépenses

Les dépenses ordonnancées dans le cadre des comptes spéciaux du Trésor ont atteint un montant de 57.070,24 MDH contre des prévisions d'un montant de 45.764,44 MDH. Ainsi, les crédits ouverts initialement ont été modifiés au moyen de relèvement des plafonds des charges des CST pour atteindre le montant de 101.648,04 MDH, soit une hausse 122%.

Les charges au titre des comptes d'affectation spéciale (CAS) constituent 77,21% du total des dépenses effectives des comptes spéciaux du Trésor, et la part des charges relatives au compte « Part des collectivités locales dans le produit de la TVA » représente 42,55% du total des charges de cette catégorie, suivi du compte « Fonds spécial pour le financement des programmes socioéconomiques » avec 8,30%.

Quant aux charges des comptes de dépenses sur dotation (CDD), elles ont représenté 22,63% du total des dépenses des CST. Parmi les comptes CDD, ceux relatifs à l'«acquisition et réparation du matériel des forces armées royales» et le «Fonds de l'administration générale d'études et de la documentation» représentent respectivement 89,04% et 9,45%.

Il convient de signaler, que les modifications de crédits des comptes spéciaux du Trésor a eu lieu par le biais de relèvement du plafond de charges suite aux décisions du ministre chargé des finances dont le nombre s'élève à 91 décisions au titre de l'année 2010, d'un montant total de 55.883,60 MDH. D'après la comparaison des montants engagés au niveau des CST avec les crédits ouverts initialement par la loi de finances 2010, il s'avère clairement que plus de 24.235,55 MDH de crédits ont été programmés par voie réglementaire.

L'opération de relèvement du plafond des charges des comptes spéciaux du Trésor se fait par des fonds en provenance du budget général ou des établissements publics ou du solde disponible de l'excédent des recettes des années précédentes par rapport aux paiements effectifs relatifs aux comptes concernés, et qui ont atteint au début de 2010 plus de 67 milliards de dirhams.

Certains comptes spéciaux ont enregistré des augmentations importantes qui ont atteint, dans certains cas, plus de 10 fois les crédits autorisés dans la loi de finances.

D'autres comptes ne disposaient pas de crédits lors de la mise en œuvre de la loi de finances et ont été dotés avec des montants importants en cours de l'année. Le tableau ci-après illustre ces cas :

**CST sans crédits initiaux et bénéficiant de crédits en cours de l'année budgétaire** (En MDH)

Les comptes spéciaux du Trésor	Les crédits initiaux	Modification des crédits
Fonds spécial pour le financement des programmes socioéconomiques	0,00	6 875,69
Fonds de Développement Energétique	0,00	4 127,52
Fonds de l'administration générale d'études et de la documentation	0,00	1 045,00
Fonds de participation des forces armées royales dans des missions de paix	0,00	507,95
Fonds de développement des investissements	0,00	474,69
Fonds de soutien au profit de la gendarmerie royale	0,00	135,42

Source : Loi de finances et Compte général du Royaume au titre de l'année 2010

### 3. Les services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA)

#### a. Recettes et dépenses d'exploitation

Les prévisions définitives des recettes d'exploitation des SEGMA au titre de l'année 2010 ont atteint 3883,99 MDH contre des prévisions initiales de la loi de finances 2010 de 1820,57 MDH, soit une hausse de 92,64%.

Les recettes d'exploitation recouvrées en 2010 s'établissent à 4.403,24 MDH contre 3.779,88 MDH au titre de l'année précédente, soit une hausse de 16,49 % et un taux de recouvrement de 113,37% au titre de l'année 2010.

Il résulte de l'analyse des données produites que plus de 75,14% de ces ressources proviennent des services relevant de quatre ministères seulement à savoir : le ministère de l'équipement et du transport (34,50%), le ministère de la santé (27,44%), l'Administration de la défense nationale (8,06%) et enfin le ministère de l'intérieur (5,15%). Aussi, les recettes recouvrées ont nettement dépassé, dans certains cas, les prévisions initiales, il s'agit à titre d'illustration, des services suivants :

### Services ayant enregistré des taux de recouvrement très élevés (En MDH)

Les services	Prévisions	Recettes recouvrées	Excédent de recouv. par rapport aux prév.	Taux d'augmentation du recouv. par rapport aux prév.
Services de l'Etat relevant du ministère de l'équipement et du transport	138,80	1 519,11	1 380,31	994%
Services de l'Etat relevant du secrétariat général du gouvernement	13,00	88,52	75,52	581%
Services de l'Etat relevant du ministère des affaires étrangères et de la coopération	20,00	110,81	90,82	454%
Services de l'Etat relevant du ministère de l'emploi et la formation professionnelle	60,00	137,72	77,72	130%
Services de l'Etat relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche	72,06	148,89	76,83	107%
Services de l'Etat relevant du ministère de la santé	682,44	1 208,07	525,64	77%
Services de l'Etat relevant de l'Administration de la défense nationale	248,88	354,72	105,84	43%

Source : loi de finances et le compte général du Royaume au titre de 2010

A propos des dépenses d'exploitation, la loi de finances a déterminé leur plafond initial à 1.820,57MDH, alors que les crédits définitifs s'établissent à 2.682,60 MDH. Les dépenses exécutées, quant à elles, n'ont pas dépassé 1.754,66 MDH, soit un taux de consommation de 56%.

Il convient de signaler que des services relevant de trois ministères, seulement, se sont accaparés de plus de 65,63% du total des dépenses d'exploitation des SEGMA, toutes catégories comprises : il s'agit du ministère de la santé (42,08%), l'Administration de la défense nationale (17,34%) et le ministère de l'équipement et du transport (6,21%).

#### b. Recettes et dépenses d'investissement

En ce qui concerne les recettes d'investissement des SEGMA, les prévisions de la loi de finance s'établissent à 484,38 MDH alors que les prévisions définitives de ces recettes ont affiché un montant de 1.859,67 MDH. Le montant recouvré a atteint 1.111,47 MDH, soit une hausse de 21,86% par rapport à l'année dernière.

Il résulte des données présentées dans ce cadre que:

- 76,71% de ces recettes est le résultat des services relevant de quatre ministères uniquement à savoir : le ministère de l'équipement et du transport (30,26%), le ministère de l'énergie des mines de l'eau et de l'environnement (16,12%), le ministère de l'agriculture et de la pêche (15,31%) et le ministère de l'économie et des finances (15,02%);
- Les recettes recouvrées ont largement dépassé, dans plusieurs cas, les prévisions de la loi de finances de l'année, ce qui est de nature à vider cette loi de sa substance comme moyen de prévision et d'autorisation des ressources et des charges dans le cadre d'un équilibre économique et financier donné ( article 1er de la loi organique des finances n° 07-98 ). Le tableau suivant donne des exemples des services dont les recettes recouvrées ont dépassé les prévisions de loi de finances.

### Services d'Etat ayant enregistré des taux de recouvrement très élevés (En MDH)

SEGMA	Prévisions	Recettes recouvrées	Excédent des recouvr. par rapport aux prév. initiales	Taux d'augmentation des recouv. par rapport aux prév.
Services de l'Etat relevant du ministère de l'économie et des finances	13,00	166,92	153,92	1184%
Services de l'Etat relevant du ministère de l'énergie des mines de l'eau et de l'environnement	37,57	179,20	141,63	377%
Services de l'Etat relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche	39,00	170,13	131,13	336%

Source : loi de finances et Compte général du Royaume au titre de 2010

A propos des dépenses d'investissement des SEGMA, la loi de finances a déterminé leur plafond initial à 484,83MDH, alors que les crédits définitifs s'établissent au montant de 1.802,98 MDH suite aux modifications résultantes des décisions du ministre de finances de relever le plafond des charges. Les dépenses réalisées, quant à elles, n'ont pas dépassé 415,35 MDH en enregistrant un taux de réalisation de 23,04% et une hausse de 25,11% par rapport à l'année précédente.

Il ressort des données disponibles que la majorité des services a enregistré un faible taux de réalisation et un important excédent au niveau des crédits définitifs par rapport aux dépenses réalisées.

## II. Modifications des autorisations budgétaires

Les autorisations budgétaires initiales du budget général adoptées par le parlement ont connu de nombreuses modifications. Le tableau ci-après illustre ces modifications

### Modification des autorisations budgétaires (en MDH)

Modification de crédits	Montant
Report des crédits d'investissement de 2009 à 2010	13.161 ,51
Fonds de concours	2 .301, 58
Prélèvement du chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles	2.595 ,32
Virements	13.646,50
Dépassement des crédits	3.382,90
Annulation des crédits	12 .644, 37

Source : loi de finances et compte général du Royaume au titre de 2010

### 1. Les reports de crédits

Conformément aux dispositions de l'article 46 de la loi organique des finances, l'article 23 de la loi des finances au titre de l'année 2010 a stipulé :

- L'annulation des crédits de paiement ouverts au titre de la loi de finances 2009 pour le budget d'investissement du budget général et qui n'ont pas fait l'objet d'engagement visés, à l'exception des dons extérieurs;
- L'annulation des crédits d'investissements du budget général de l'Etat qui ont été reporté de l'année 2004 à 2005 relatifs aux dépenses qui n'ont pas fait l'objet de paiement jusqu' au 31 décembre 2009 paragraphe III.

L'article 23 précité a renvoyé à un texte réglementaire pour la détermination des conditions d'exécution de ces dispositions. Cependant, ce texte réglementaire n'a pas fait l'objet de publication,

le ministère des finances s'est contenté de l'émission de circulaire n° 271 en date du 25 janvier pour la mise en œuvre de ces dispositions.

Il est à signaler, que les services du ministère de finances n'ont pas produit à la Cour des comptes les états détaillés des crédits reportés, faisant ressortir les engagements liés à ces crédits et les motifs de report ainsi que l'année budgétaire y afférente. Cette situation, n'a pas permis à la Cour de déterminer les taux réels de réalisation relatifs au budget d'investissement au titre de l'année 2010, ainsi que les efforts déployés par les ordonnateurs pour accroître le rythme d'exécution relatif à ces crédits en relation avec les chantiers dont l'exécution remonte à plusieurs années.

Le volume des crédits reportés à 2010 a atteint le montant de 13.161,51 MDH contre 12.868,57 MDH en 2009, soit une hausse de 2,28 %. Les crédits reportés représentent 24,47% des crédits ouverts au budget d'investissement au titre de la loi de finances de 2010, ce qui montre l'existence des difficultés liées aux moyens techniques disponibles au sein des différents départements ministériels pour le suivi et l'exécution des projets dans les délais et les conditions de qualité et d'efficacité requises.

Aussi, il a été constaté que pour certains ministères, les reports de crédit représentent des proportions très élevées par rapport aux estimations contenues dans la loi de finances et qui ont atteint, dans certains départements, plus que le double de leur budget tels qu'il est illustré dans le tableau suivant :

**Exemples des départements ayant enregistré des reports de crédits importants**(En MDH)

Institution / département ministériel	Crédits de paiement Loi de finances	Les reports de crédit	Les crédits reportés par rapport aux estimations initiales
Ministère des affaires étrangères et de la coopération	112,84	227,57	202%
Ministère de la justice	334,11	520,10	156%
Ministère des Habous et des affaires islamiques	740,00	741,01	100%
Juridictions financières	55,65	52,47	94%
Ministère de l'économie et de finances	338,90	291,91	86%
Ministère de l'intérieur	2 780,00	2 195,84	79%
Ministère de la santé	1 796,98	1 379,48	77%
Ministère délégué auprès du premier ministre chargé de la modernisation	31,72	23,96	76%
Haut-commissariat au plan	70,34	50,96	72%
Ministère da culture	220,00	151,81	69%
Délégation générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion	408,00	235,09	58%
Haut-commissariat aux eaux et forêts et lutte contre la désertification	192,46	93,55	49%
Ministère déléguée auprès du Premier ministre chargé de la communauté marocaine à l'étranger	186,00	85,70	46%
Ministère de l'équipement et de transport	5 523,11	2 071,18	38%
Ministère du développement social de la famille et de la solidarité	253,14	97,03	38%
Parlement	40,00	12,61	32%
Ministère de l'énergie et des mines de l'eau et de l'environnement	4 128,23	1 323,28	32%

Source : Loi de finances et Compte général du Royaume au titre de 2010

Il y a lieu de noter que 67,9% du total des crédits reportés concerne six ministères seulement. Il s'agit de ministère de l'intérieur (16,68 %), ministère de l'équipement et de transport (15,74%), le ministère de la santé (10,48%), le ministère de l'énergie et des mines (10,05%), l'Administration de la défense nationale (7,81%) et enfin le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique (7,14%).

A cet égard, la Cour note que la problématique des reports n'est pas toujours résolue bien qu'elle a été soulevée dans les rapports sur l'exécution de la loi de finances et ce, depuis 2007. Ces observations concernent principalement:

- La limite de planification, étant donné que l'élaboration détaillée des projets prévus au niveau du budget d'investissement n'a lieu qu'après l'octroi des crédits y afférents, ce qui impacte négativement l'exécution des budgets d'investissement ;
- La faiblesse au niveau de la programmation et du suivi, puisqu'une partie des marchés de l'Etat liés à l'investissement n'a été exécutée qu'à la fin de l'année budgétaire ;
- La non maîtrise des délais d'exécution des marchés et le non-respect des engagements par certains départements ministériels, puisque ces engagements objet de report remontent à plusieurs années ;
- La faiblesse du mécanisme de suivi des reports ;
- Le non recours à la réduction des reliquats de crédits et ce, malgré l'exécution totale des engagements liés à ces crédits.

## 2. Les Fonds de concours

Les Fonds de concours inscrits au budget général de l'Etat ont atteint 2.301,58 MDH en 2010, contre 1.779,34 MDH en 2009 et 2.628,31 MDH en 2008. Ces Fonds sont répartis comme l'illustre le tableau suivant :

**Répartition des Fonds selon les bailleurs de Fonds(en MDH)**

Les bailleurs de Fonds	montant	Taux
Départements ministériels	1 660,23	72,13%
Compte de dépense sur dotation « Fonds de emploi domanial »	292,07	12,69%
Collectivités locales	122,13	5,31%
L'union européenne	110,37	4,80%
Compte de dépense sur dotation « Fonds de lutte contre les effets des catastrophes naturelles »	54,20	2,35%
Etablissements publics	20,00	0,87%
Agence Espagnole de la Coopération Internationale	17,86	0,78%
Royaume de Belgique	15,02	0,65%
La Banque Mondiale	7,17	0,31%
L'Agence Française de Développement	1,43	0,06%
Compte de dépense sur dotation « Fond de modernisation de l'administration publique »	1,10	0,05%
<b>Total</b>	<b>2 301,58</b>	<b>100,00%</b>

Source : Compte administratif du ministère de l'économie et des finances au titre de l'année 2010

Il y a lieu de signaler à ce niveau que certaines dotations ont été inscrites parmi les Fonds de concours bien que provenant de l'Etat (départements ministériels) ou d'organismes constituant un démembrement de l'Etat. Il s'agit, à titre d'exemple, des Fonds versés par des départements

ministériels ou provenant des comptes d'affectation spéciale comme : le « Fonds de Lutte contre les Effets des catastrophes naturelles », le « Fonds de remploi domanial », le « Fonds de modernisation de l'administration publique »...etc. Par conséquent, il s'avère que ces Fonds n'ont pas été versés par des personnes morales ou physiques autres que ceux rattachées à l'Etat, comme le stipule la loi organique relative à la loi de finances.

Ainsi, le recours à de tels Fonds publics pour financer des dépenses d'intérêt général pourrait être considéré comme un transfert de crédits entre chapitres sans autorisation préalable, ce qui est en contradiction avec les dispositions juridiques en vigueur.

Aussi, est-il constaté que des crédits supplémentaires ont été ouverts dans le cadre des Fonds de concours sans que les bailleurs de ces Fonds soient identifiés au niveau des décisions du ministre des finances en la matière.

Il est à noter que trois départements ministériels ont bénéficié de 85,35% du total des Fonds de concours. Il s'agit du ministère chargé des finances (charges communes) avec une part de 51,36%, puis du ministère de l'équipement et des transports (20,70%) et enfin du ministère des affaires étrangères et de la coopération avec une part de 13,29%.

Par ailleurs, 99,38% des Fonds de concours au titre de l'année 2010 ont été destinés aux dépenses d'investissement au niveau du budget général.

### **3. Les prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues et les dotations provisionnelles (DIDP)**

Les crédits alloués au chapitre des dépenses imprévues et les dotations provisionnelles dans la loi de finances se sont élevés à 2.600,00 MDH. Ainsi, les prélèvements effectifs effectués à partir de ce chapitre au titre de l'année 2010 ont atteint 2.595,32 MDH, contre 2.992,46MDH en 2009. Ces prélèvements se répartissent entre «Charges communes » avec une part de 55,45%, et les dépenses relatives au « Matériel et dépenses diverses » et au Personnel des différents départements ministériels avec une part de 44,55%.

Il a été constaté également que 90,9% de ces prélèvements ont été affectés à trois départements ministériels, à savoir : le ministère de l'économie et des finances (55,45%), le ministère de l'Intérieur (28,43%) et la Primature (7,02%).

Sur la base des décrets relatifs aux prélèvements du chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles, il a été fait constat pour plusieurs cas, l'absence du caractère imprévisionnel ou urgent et même de l'aspect provisionnel, puisque l'objet évoqué pour certains prélèvements concerne des dépenses qu'il fallait intégrer, au moment de la préparation de la loi de finances au niveau des rubriques budgétaires existantes à cet effet, dans les morasses budgétaires sectorielles et qui auraient dû faire, par conséquent, l'objet de discussion au sein des commissions parlementaires compétentes. Il s'agit, à titre d'exemple, des cas suivants :

- Le paiement des arriérées relatives aux indemnités financières allouées aux enseignants relevant du programme de l'enseignement de la langue et la culture marocaine à l'étranger (65 MDH), les charges locatives et les dépenses d'eau, d'électricité et de télécommunication et les frais de la Royal Air Maroc (14,89 MDH), la liquidation des dépenses afférentes à la direction des investissements extérieurs (3,61 MDH), ainsi que la régularisation des honoraires des experts et des professeurs chercheurs dont les services du Premier Ministre font recours (9,25 MDH);
- Charges d'organisation des rencontres nationales et internationales dont les dates sont bien connues d'avance, telles que le colloque économique et mondial à Marrakech (8 MDH) et 60<sup>ème</sup> mémorial de la presse francophone (5,7 MDH), les journées nationales de la presse écrite (3,18 MDH), la 9<sup>ème</sup> rencontre du conseil ministériel pour la formation, l'emploi et des affaires sociales et de la communauté des marocains à l'étranger (2 MDH) ;
- Entretien et réparation des bâtiments administratifs de la chambre des conseillers et les subventions de fonctionnement (Conseil constitutionnel) ;

- Subventions aux associations telles que l'association marocaine pour l'encouragement de l'enseignement (200 MDH), l'agence marocaine pour la coopération internationale (86,5 MDH), la fondation Hassan II des œuvres sociales des agents d'autorité pour le versement de la retraite exceptionnelle au profit des ex gouverneurs et walis (16,82 MDH) et le comité national du droit international humain (1 MDH).

Il s'est avéré également que plusieurs notes préparées par le ministre chargé des finances à l'appui des décrets relatifs aux prélèvements du chapitre "DIDP" ne précisent pas les motifs.

#### 4. Virements des crédits

Conformément aux dispositions de l'article 17 du décret n°2-98-401 du 26 Avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, il a été procédé à 1356 virements au niveau du budget général de l'Etat touchant tous les départements ministériels. Ces virements ont concerné un volume de 13,64 milliards de DH, liés principalement aux crédits de paiement.

Il ressort des données disponibles à cet égard que :

- La modification des dotations inscrites aux articles (directions centrales, services extérieurs, ...) a représenté 48,17% du montant total des transferts, les modifications des dotations inscrites aux paragraphes (nature de la dépense) ont été effectuées à hauteur de 33,08%, alors que celles relatives aux lignes (détail de la dépense) ont enregistré 18,75%.
- Dix secteurs ministériels ont enregistré 91% du total des virements au niveau du budget général au titre de l'année 2010. Le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'éducation nationale, l'enseignement supérieur, la formation des cadres et la recherche scientifique se sont accaparés de ces virements à hauteur de 31,88% et 24,65% respectivement.
- Les virements effectués lors du dernier trimestre ont représenté à eux seuls 65,71%.

Cette situation dénote de l'existence de difficultés que rencontrent les gestionnaires publics dans certains secteurs pour maîtriser leurs prévisions et leur recours, par conséquent, aux virements à partir des rubriques budgétaires en cas d'insuffisance de crédits programmés. Cependant, il a été remarqué que ces virements, dans plusieurs cas, dépassent la souplesse envisagée par ce mécanisme, puisque dans certains cas, la crainte de l'annulation des crédits même en l'absence de leur besoin pousse à recourir au mécanisme de virement vers des rubriques qui concernent notamment les dépenses de fonctionnement qui ne sont pas toujours nécessaires, ce qui pourrait être à la base de perte d'efficacité, voire d'opportunité de ces virements.

Concernant les services de l'Etat gérés de manière autonome, il a été procédé à 187 virements touchant tous les secteurs ministériels. Le montant total concerné par ces virements a atteint 75,77 MDH touchant les crédits de paiement.

Quant aux virements de crédits effectués dans le cadre des dispositions de l'article 17-bis du décret précité, l'on constate que malgré la quasi généralisation du principe de la globalisation des crédits aux départements ministériels, il demeure que cette souplesse ne s'étend pas à tous les supports budgétaires et à tous les chapitres. En effet, la plupart des lignes à l'intérieur du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets des services de l'état gérés de manière autonomes ne profitent pas de cette souplesse, ce qui limite l'impact de cette procédure sur le processus d'exécution de la dépense publique et l'amélioration de son efficacité.

Il y a lieu de signaler, que la Cour des comptes n'a pas pu analyser les virements de crédits effectués dans le cadre de la globalisation, du fait qu'elle n'a pas reçu des états récapitulatifs des virements globalisés au titre de l'année 2010 et de l'absence des rapports sur l'efficacité prévue dans l'article 17bis précité.

## 5. Les dépassements des crédits

Les dépassements des crédits au niveau du budget général de l'Etat au titre de l'année 2010 se sont élevés à 3.382,90 MDH, contre 5.500,87 MDH en 2009 et 6.560,42 en 2008, confirmant ainsi la tendance baissière de ces dépassements.

Afin de couvrir ces dépassements, des crédits supplémentaires ont été ouverts et qui concernent principalement les dépenses relatives à la rémunération du personnel et agents à hauteur de 89,59% alors que celles relatives aux dépenses liées à la dette publique n'ont enregistré que 10,41% des crédits supplémentaires.

## 6. Les annulations de crédits

Les annulations de crédits au cours de l'année 2010 ont atteint 12.644,37 MDH. Ce montant se répartit entre le budget général de l'Etat avec un montant de 10.328,80 MDH, soit 81,69% et les services de l'Etat gérés de manière autonome avec un montant de 2.315,57 MDH, soit 18,31%.

Concernant le budget général, les crédits de fonctionnement annulés ont atteint 5.622,95 MDH, soit 44,47% du volume global des crédits annulés en 2010, contre 73,83 % au titre de l'année dernière. Les crédits de fonctionnement annulés représentent 4,11% des crédits de fonctionnement ouverts au niveau du budget général au titre de l'année 2010.

Pour les crédits d'annulation liés aux dépenses d'investissements, ils ont atteint 2.262,95 MDH, ce qui représente 17,90% du global des crédits annulés, soit une hausse de 289,18% par rapport à l'année dernière qui a enregistré un montant de 581,46 MDH. Les annulations constatées à ce niveau ont représentées 4,21% des crédits d'investissement du budget général alloué par la loi de finances en 2010.

Pour ce qui est des dépenses relatives à la dette publique, les crédits annulés au titre de cette année s'élèvent à 2.442,57 MDH, ce qui représente 19,32% du volume des crédits annulés et 6,76% du total des crédits alloués à la dette publique par la loi de finances 2010.

Au niveau des Services d'Etat gérés de manière autonome, il a été constaté que les crédits d'exploitation annulés ont atteint cette année un montant de 927,94 MDH, enregistrant ainsi une légère baisse (0,10%) par rapport à 2009, alors que les annulations relatives à l'investissement ont atteint 1.387,63 MDH affichant une forte progression par rapport à 2009, soit 53,35%. Les annulations des crédits d'investissement des SEGMA au titre de l'année 2010 ont constitué 76,96% du total des crédits définitifs d'investissement des SEGMA.

## Chapitre VI. Ressources et activités administratives des juridictions financières

### 1. ressources financières

Au titre de l'exercice 2013, le budget alloué aux juridictions financières est de l'ordre de 225.874.000,00 DH, réparti entre le budget de fonctionnement (173.874.000,00 DH) et celui d'investissement (52.000.000,00 DH).

Les charges de personnel représentent presque 78% de l'ensemble du budget de fonctionnement avec un montant de 135.600.000,00 DH, alors que les charges relatives aux rubriques « Matériel et dépenses divers » représentent 22% avec un montant de 38.274.000,00 DH.

L'évolution des crédits alloués aux rubriques budgétaires 2012 et 2013 se présente comme suit :

#### Budget de Fonctionnement

en DH

Nature des dépenses	2012	2013	Variation %
Personnel	71.536.000,00	135.600.000,00	89,55
Location et entretien de bâtiments	4.665.160,00	7.094.000,00	52,06
Communications	3.095.000,00	3.100.000,00	0,16
Eau et Électricité	1.700.000,00	1.820.000,00	7,06
Mobilier, matériel et fournitures de bureau	2.283.840,00	1.550.000,00	-32,13
Parc Automobile	3.990.000,00	4.240.000,00	6,27
Transport	10.710.000,00	10.100.000,00	-5,70
Dépenses diverses	10.515.000,00	7.670.000,00	-27,06
Stages et formation	1.350.000,00	2.700.000,00	100
<b>TOTAL</b>	<b>109.845.000,00</b>	<b>173.874.000,00</b>	<b>61,39</b>

#### Budget d'investissement

en DH

Nature des dépenses	2012	2013	Variation %
Achat de terrains	-	2.500.000,00	-
Construction de bâtiments administratifs	40.500.000,00	32.000.000,00	-20,99
Travaux d'aménagement et d'installation	2.500.000,00	2.500.000,00	0
Honoraires	1.855.000,00	7.000.000,00	277,36
Achat de matériel et mobilier de bureau	4.900.000,00	3.900.000,00	-20,41
Achat de véhicules	3.500.000,00	1.500.000,00	-57,14
Achat de matériel informatique	2.500.000,00	2.300.000,00	-8,00
Autres	245.000,00	300.000,00	22,45
<b>TOTAL</b>	<b>56.000.000,00</b>	<b>52000.000,00</b>	<b>-7,14</b>

## 2. Moyens matériels

### a. Locaux

L'état d'avancement des projets relatifs à la construction et à l'extension des sièges des Cours régionales des comptes au titre de l'année 2013, a été principalement marqué par :

- l'achèvement de la construction et l'équipement en matériel informatique et mobilier de bureau de la Cour régionale des comptes d'Agadir ;
- l'avancement des travaux de construction du bâtiment abritant le siège de la Cour régionale des comptes de Tanger ;
- l'avancement des études relatives à la construction du siège de la Cour régionale des comptes de Casablanca ;
- le lancement des études architecturales et techniques du projet d'extension de la Cour régionale des comptes de Fès.

### b. Parc automobile

Au titre de l'année 2013, la Cour des comptes a procédé à l'acquisition de cinq véhicules dont quatre tous terrains. Deux de ces derniers ont été affectés aux Cours régionales des comptes et les deux restants ont été réservés à l'administration centrale pour faire face aux missions y afférentes.

## 3. Ressources humaines

Au cours de l'année 2013, l'effectif global des magistrats et fonctionnaires des juridictions financières a atteint 540 personnes. Le nombre de magistrats est de 353 dont 41 auditeurs, soit 65,37% de l'ensemble du personnel. Pour ce qui est du corps administratif, l'effectif est de 187 dont 8 sont détachés auprès d'autres administrations.

Concernant la répartition par sexe, le corps des magistrats est constitué de 18,13% de femmes alors que ce taux s'élève à 46% parmi le personnel administratif.

### a. Corps des magistrats

L'âge moyen des magistrats des juridictions financières est de 40 ans, étant donné que 42% de l'ensemble des magistrats ont moins de 40 ans.

S'agissant de la répartition géographique, il y a lieu de signaler que 133 des magistrats des juridictions financières, sont affectés aux différentes Cours régionales des comptes.

Le corps des magistrats est formé de divers profils ; il est composé essentiellement d'économistes, de juristes et d'ingénieurs.

La répartition des magistrats des juridictions financières par type de formation se présente comme suit :

Type de formation	Taux
3ème cycle en sciences juridiques et économiques	49%
Ingénieurs d'Etat	22%
Doctorat	8%
Autres diplômes	21%

### b. Personnel administratif

Les juridictions financières disposent d'un personnel administratif et technique chargé d'accomplir des tâches administratives diverses auprès de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes.

La répartition des fonctionnaires des juridictions financières par grade se présente comme suit :

Grade	Taux
Ingénieurs d'Etat	3%
Administrateurs	41%
Techniciens	14%
Rédacteurs	3%
Adjointes techniques	30%
Adjointes Administratifs	4%
Autres	5%

#### 4. Formation

Pour l'année 2013, la Cour a procédé à la mise en œuvre du programme annuel de formation destinée aux auditeurs et à la formation continue élaboré par le comité élargi de formation institué par le Premier président à cet effet.

S'agissant de la formation de base, la Cour a assuré la formation de 64 auditeurs recrutés pour les préparer à leur future fonction de magistrat. A cet effet, les auditeurs bénéficient d'une formation théorique et pratique durant deux années sanctionnée par un examen de capacité professionnelle.

##### a. Formation théorique

Ainsi au titre de l'année 2013, le programme de formation comprend onze modules regroupant 34 matières correspondant notamment aux disciplines suivantes : droit, finances et comptabilité publique, comptabilité privée, techniques d'audit, analyse et gestion des projets, marchés financiers, informatique, rédaction des arrêts et des rapports, procédures devant les juridictions financières, langues,... Ce programme a été exécuté sur une durée de 9 mois.

##### b. Formation pratique

Les auditeurs ont effectué pendant 4 mois des tournées dans les chambres de la Cour des comptes avec un encadrement de la part des magistrats et des responsables des chambres. Ces tournées ont été suivies par des stages pratiques près des divers départements et organismes publics à savoir : les administrations publiques (TGR, ministère de l'intérieur, ministère de la justice,...), et les institutions supérieures de contrôles des finances publiques dans des pays étrangers (Cour des comptes française, ...)

##### c. Formation continue

Concernant l'année 2013, la Cour a achevé l'exécution du programme de jumelage institutionnel léger entre les Cours des comptes marocaine et française financé par l'Union Européenne par la mise en œuvre des activités suivantes :

- l'enrichissement des contrôles effectués par les CRC dans les domaines de la gestion déléguée, du contrôle des recettes, de la gestion du patrimoine, des choix de projets et de l'urbanisme;
- l'utilisation de l'informatique pour les contrôles et l'audit des systèmes informatiques;
- la mise en pratique de ces connaissances au cours d'un stage pratique au niveau de la Cour centrale et les Chambres régionales des comptes françaises.

Par ailleurs et en exécution de son programme annuel de la formation continue, la Cour a programmé deux séminaires, le premier sur le contrôle technique des marchés publics ayant pour objectif d'aider les magistrats des juridictions financières à comprendre les différentes techniques de contrôle de la matérialité des marchés publics et d'apprécier la qualité des travaux de voirie d'assainissement et de construction. Le deuxième sur l'urbanisme et la gestion de territoire. Ce dernier a pour objet de consolider et de renforcer la capacité des magistrats afin de contrôler la

gestion des organismes chargées de la planification et de la gestion urbaine, d'identifier les acteurs en matière d'urbanisme, de prendre connaissance des principaux textes juridiques régissant l'urbanisme et en fin de connaître les enjeux des pratiques urbanistiques.

## **5. Coopération**

L'activité de la Cour des comptes sur le plan de la coopération internationale en 2013 peut être résumée comme suit :

### **a. Sur le plan de la coopération avec l'organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)**

Le 21 juin 2013, la Cour des comptes a accueilli à Rabat les travaux du comité exécutif de la Commission de renforcement des capacités de l'INTOSAI. Cette réunion a connu l'adoption des travaux et autres guides réalisés par les sous-comités ainsi qu'un accord sur le transfert de la présidence de la Commission de la Cour des comptes du Maroc aux ISC d'Afrique du Sud et de Suède.

En octobre 2013, la Cour a pris part aux travaux du 21<sup>ème</sup> Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INCOSAI) à Pékin en Chine. A cette occasion, le Premier président a présenté son rapport en tant que président de la Commission de renforcement des capacités de l'INTOSAI depuis 2005. Ce Congrès a également entériné le transfert de la présidence de la Commission vers l'Afrique du Sud et la Suède.

### **b. Sur le plan de la coopération avec l'AISSCUF**

La Cour des comptes a accueilli le 7 et 8 novembre 2013, la conférence des chefs des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du Français (AISSCUF).

### **c. Sur le plan de la coopération avec l'organisation arabe des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

La Cour des comptes a pris part aux réunions suivantes :

- la 6<sup>ème</sup> réunion du comité de renforcement des capacités institutionnelles qui s'est déroulée au Koweït entre le 28 et le 30 mai 2013;
- la 48<sup>ème</sup> réunion du conseil exécutif et la 11<sup>ème</sup> réunion de l'assemblée générale organisée au Koweït entre le 22 et le 26 juin 2013;
- la 6<sup>ème</sup> réunion du comité des normes professionnelles et de contrôle organisée à Qatar entre le 24 et le 26 décembre 2013;
- le stage organisé à l'Arabie saoudite sur le contrôle systématique de la technique d'information entre le 8 et le 13 septembre 2013.

### **d. Sur le plan de la coopération avec l'organisation africaine des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

En 2013, la Cour des comptes a abrité les travaux de la 47<sup>ème</sup> session du Comité Directeur de l'AFROSAI qui s'est tenue à Rabat du 10 au 13 septembre 2013.

Dans cette session, qui a connu la participation de 64 participants ont eu lieu :

- la réunion du comité de renforcement des capacités techniques ;
- la réunion du comité de renforcement des capacités institutionnelles ;
- le groupe de travail sur l'audit de l'environnement.
- la réunion du comité directeur de l'AFROSAI.

En marge de ces travaux, une convention de partenariat a été signée entre l'AFROSAI et l'OLACEF (organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques des pays de l'Amérique centrale et du Sud).



# Table des matières

<b>Introduction générale .....</b>	<b>7</b>
<b>Chapitre I. Contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics .....</b>	<b>14</b>
Gestion des projets de construction, d'extension et d'aménagement des formations sanitaires .....	15
Gestion des équipements biomédicaux par le Ministère de la Santé.....	40
Société Al Omrane Rabat .....	79
Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine.....	95
Fonds de développement agricole.....	113
Office National Marocain de Tourisme .....	139
Agence Marocaine de Développement des Investissements.....	150
Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise.....	163
Maison de l'Artisan .....	175
Evaluation de la stratégie "Maroc Numeric 2013" .....	194
Ecole des Sciences de l'Information .....	209
Ecole supérieure de technologie de Meknès.....	221
Bibliothèque Nationale du Royaume du Maroc .....	232
Système des dépenses fiscales au Maroc.....	252
Système de la compensation au Maroc : Diagnostic et propositions de réforme .....	254
Gestion déléguée des services publics locaux.....	264
<b>Chapitre II. Suivi des recommandations émises par la Cour des     comptes .....</b>	<b>276</b>
<b>Chapitre III. Contrôle juridictionnel .....</b>	<b>305</b>
<b>Chapitre IV. Déclaration obligatoire de patrimoine, audit des partis     politiques et contrôle des associations .....</b>	<b>312</b>
<b>Chapitre V. Résumé du rapport sur l'exécution de la loi de finances     au titre de l'année 2010 .....</b>	<b>323</b>
<b>Chapitre VI. Ressources et activités administratives des juridictions     financières .....</b>	<b>342</b>