

ROYAUME DU MAROC  
COUR DES COMPTES



# RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES

## 2012

VOLUME 1



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 2012.

# Rapport d'activités

Relatif à l'exercice 2012, présenté à  
SA MAJESTE LE ROI

Par Driss JETTOU  
Premier président de la Cour des comptes

**Volume I**

# SOMMAIRE

<b>Introduction générale</b> .....	<b>7</b>
<b>Chapitre I - Contrôle de la gestion</b> .....	<b>15</b>
• Gestion de la dette publique .....	17
• Gestion des produits pharmaceutiques par le Ministère de la Santé .....	64
• Gestion du patrimoine et des projets d'investissement immobiliers au sein de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT) .....	104
• Société Al Omrane Casablanca.....	138
• Société Al Omrane Oujda .....	168
• Recouvrement des amendes, condamnations pécuniaires et frais de justice .....	202
• Directions régionales de Casablanca, Fès et Agadir relevant du Haut Commissariat au Plan .....	223
• Ecole Nationale de l'Industrie Minérale.....	234
• Institut Supérieur de l'Administration (ISA) .....	249
• Ecole Nationale d'Administration (ENA) .....	264
• Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA) .....	280
• Faculté Polydisciplinaire de Taza.....	288
• Diagnostic du système de retraite au Maroc et propositions de réformes .....	301
<b>Référé du Premier Président au sujet de la gestion financière de l'activité des colonies de vacances</b> .....	<b>319</b>
<b>Chapitre II : Suivi des recommandations émises par la Cour des comptes</b> .....	<b>332</b>
<b>Chapitre III : Contrôle juridictionnel</b> .....	<b>375</b>
<b>Chapitre IV : Déclaration obligatoire de patrimoine et audit des comptes des partis politiques</b> .....	<b>382</b>
<b>Chapitre V : Ressources et activités administratives des juridictions financières</b> .....	<b>397</b>

# MAJESTE

L'année 2012 a été marquée par la persistance du marasme économique qui a touché bon nombre de pays dont, particulièrement, ceux de la zone Euro, ce qui a impacté négativement la situation économique et financière de notre pays. En effet, cet environnement international défavorable, conjugué à la sécheresse qui a sévi en 2012, n'ont pas manqué de contribuer à la dégradation des principaux agrégats du Royaume.

C'est ainsi que, sur le plan économique, le taux de croissance du Produit Intérieur Brut, en 2012, a baissé à 2,7% contre 5% en 2011 ; au niveau des finances publiques, le Maroc a enregistré, au titre de la même année, un déficit budgétaire de 7,6% du PIB contre 6,2% en 2011 et une hausse du taux d'endettement du Trésor passant de 53,2% du PIB en 2011 à 59,4% en 2012.

Cette situation, qui succéda à une période d'excédents budgétaires (0,5% du PIB en 2007 et 0,4% en 2008), s'explique, notamment, par la politique budgétaire expansionniste menée par les pouvoirs publics à partir de 2008, dans un contexte de ralentissement des recettes ordinaires.

En effet, l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB, qui était de 2,3, au cours de la période 2005-2008, est devenue négative (-1,6) en 2009, avant de remonter à une moyenne de 0,9 pour la période 2010-2012. Ceci est dû, entre autres, au ralentissement enregistré, ces dernières années, au niveau de l'activité économique de notre pays.

Face à ces contraintes d'ordre économique, budgétaire et financier, le redressement de la situation des finances publiques devient primordial au moyen de réformes structurelles et de bonne gouvernance impliquant, aussi bien, les services de l'Etat que les collectivités territoriales et les établissements publics.

Dans ce contexte, les juridictions financières, dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues par la constitution et la loi, n'ont pas ménagé leurs efforts, afin de prendre part aux actions visant à contrecarrer, ou du moins à atténuer, les pesanteurs et les inhibitions précitées. L'objectif qu'elles se sont assignées est de faire en sorte que le contrôle soit au service de l'action publique, en matière économique, financière et sociale. De ce fait, elles veillent à la protection des principes et valeurs de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des deniers publics.

C'est dans cette perspective que la Cour des comptes a dû mobiliser ses ressources humaines et matérielles pour étendre, autant que possible, le contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics au maximum d'organismes publics, tout en privilégiant une nouvelle orientation qui porte sur les missions d'évaluation thématiques sur des questions à caractère transversal.

Ainsi, le programme de 2012 comporte, non seulement des organismes de grande taille ou dotés de budgets conséquents, mais aussi, et surtout, de nombreuses communes gérant des budgets limités (64 communes rurales contrôlées).

Par cette démarche, au niveau de la programmation, la Cour des comptes entend poursuivre une œuvre de sensibilisation et de « vulgarisation », pour faire en sorte que la reddition des comptes devienne une culture au niveau de l'ensemble des acteurs publics.

Concernant l'intervention de nature thématique, la Cour des comptes entend renforcer le rôle qui lui revient en matière d'assistance au Parlement et au Gouvernement, à travers des études d'évaluation au sujet de questions et problématiques de dimensions transversales. A la suite du rapport dédié à la

réforme du système de retraites, elle s'apprête à publier d'autres rapports sur les thèmes de portée économique et sociale.

A l'issue des missions de contrôle et de suivi des recommandations, la Cour des comptes prend acte des progrès enregistrés et relève la persistance de difficultés entravant la mise en œuvre de ces recommandations, notamment l'insuffisance des ressources financières, l'inadéquation des ressources humaines et le besoin de qualification des élus (pour le cas des collectivités territoriales).

S'agissant des autres compétences des juridictions financières, 1020 comptes présentés par les comptables publics ont été jugés et ont donné lieu à des débits d'une valeur totale de 31.057.539,72 dirhams.

En matière de discipline budgétaire et financière, des poursuites ont été engagées à l'encontre de 78 personnes et 82 jugements et arrêts ont été rendus.

Par ailleurs, six affaires présumées être de nature pénale, mettant en cause 37 personnes, ont donné lieu à la saisine du ministre de la justice, tel que prévu par le code des juridictions financières.

Sur un autre plan, les juridictions financières ont assuré, au cours de l'année 2012, la réception et le suivi des déclarations du patrimoine (1235 déclarations déposées au niveau central et 8036 au niveau régional) et a préparé la campagne de renouvellement des déclarations qui a eu lieu au mois de février 2013. Elle a également audité les comptes des partis politiques et vérifié la régularité des dépenses électorales.

Dans le cadre du contrôle des actes relatifs à l'exécution des budgets des collectivités territoriales, les Cours régionales des comptes ont rendu 82 avis au sujet des comptes administratifs non adoptés par les organes délibérants compétents.

En matière de coopération internationale, et sur le plan multilatéral, la Cour des comptes a continué de participer activement aux travaux des organisations des institutions supérieures de contrôle et des groupes de travail y rattachés dédiés, notamment, à l'élaboration des normes et la promotion des meilleures pratiques en matière d'audit.

En outre, et sur le plan bilatéral, les échanges avec les institutions des pays amis ont été renforcés. Dans ce cadre, l'année 2012 a connu la mise en œuvre, par la Cour des comptes du Royaume et son homologue française, d'un programme de formation, avec l'appui de l'Union Européenne, au profit de 213 magistrats.

Le présent rapport, établi et présenté à **Votre Majesté**, en application des dispositions de l'article 148 de la constitution, présente, de manière détaillée, les activités des juridictions financières. Il est édité en deux volumes : le premier est consacré aux activités de la Cour des comptes ; le second, composé de deux livres, est 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 la sélection de 106 projets d'insertion qui reprennent les principales observations contenues dans les rapports particuliers relatifs à 109 missions de contrôle de la gestion effectuées par les juridictions financières durant l'année 2012.

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 2012, ont apporté effectivement leurs réponses. Celles-ci sont reproduites, dans ce rapport, soit intégralement soit de manière résumée lorsqu'elles sont trop étendues ou n'ont aucun 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.

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 la législation 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 extrajudictionnelles 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 de la Cour des comptes adressées aux organismes contrôlés en 2010 et aux années antérieures

**Chapitre III** : Contrôle juridictionnel

**Chapitre IV** : Déclarations obligatoires de patrimoine et vérification des comptes des partis politiques

**Chapitre V** : Ressources et activités administratives des juridictions financières

## Chapitre I - Contrôle de la gestion

La Cour des comptes a effectué 13 missions de contrôle de la gestion. Toutes ces missions ont abouti à des observations 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 sus-mentionnés.

Ils se répartissent comme suit :

- Gestion de la dette publique;
- Gestion des produits pharmaceutiques par le Ministère de la Santé ;
- Gestion du patrimoine et des projets d'investissement immobiliers au sein de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail ;
- Société Al Omrane Casablanca ;
- Société Al Omrane Oujda ;
- Recouvrement des amendes, condamnations pécuniaires et frais de justice ;
- Directions régionales de Casablanca, Fès et Agadir relevant du Haut Commissariat au Plan ;
- Ecole Nationale de l'Industrie Minérale ;
- Institut Supérieur de l'Administration ;
- Ecole Nationale d'Administration ;
- Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée ;
- Faculté Polydisciplinaire de Taza ;
- Diagnostic du système de retraite au Maroc et propositions de réformes.

Ce rapport intègre, aussi, un référé du Premier Président au sujet de la gestion financière de l'activité des colonies de vacances.

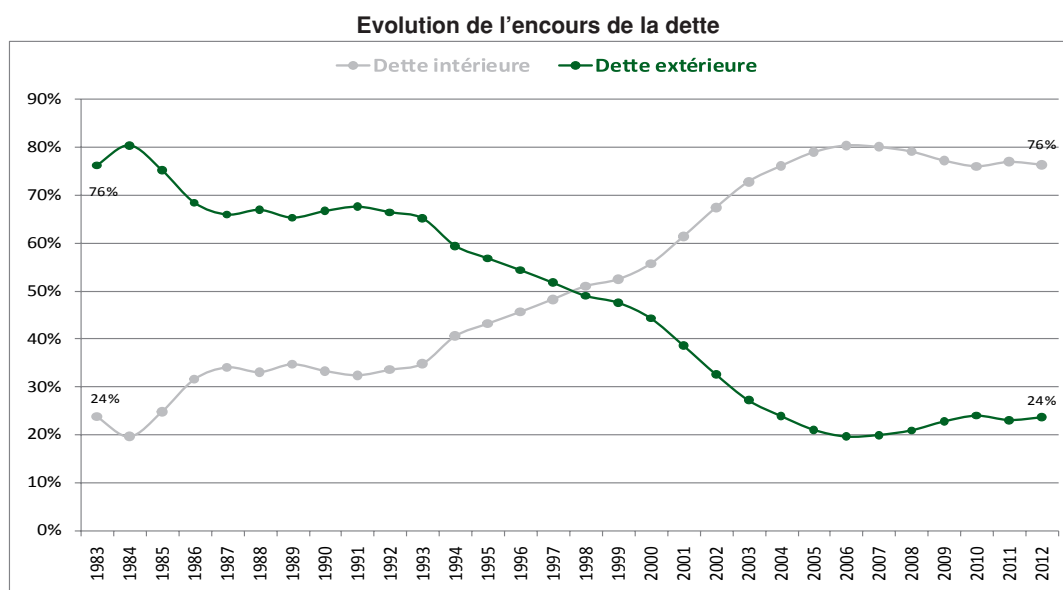
## Gestion de la dette publique

L'objectif fondamental de la gestion de la dette publique est d'assurer un financement stable et durable tout en réduisant, à terme, le coût et les risques y afférents, en favorisant un arbitrage entre les sources de financement internes et externes et en contribuant au développement du marché des valeurs du Trésor.

Au Maroc, jusqu'au début des années 1980, le principal objectif de gestion de la dette était de chercher à réunir les fonds nécessaires au financement des programmes d'investissement de l'Etat. Dans ce contexte, il a été fait appel aux marchés financiers internationaux. Cette situation avait porté l'endettement extérieur à des niveaux non soutenables, ce qui a contraint le Maroc à une série de rééchelonnements entre 1983 à 1992.

À partir de 1993, la gestion de la dette s'est caractérisée par une nouvelle démarche basée sur une nouvelle répartition entre les ressources internes et externes afin de réduire le poids de la dette extérieure et de ses coûts pour les ramener à un niveau soutenable.

Cette démarche a permis de réduire la dette extérieure du Trésor de 80% de la dette totale du trésor en 1984 à près de 24% en 2012. Cette dette a été remplacée progressivement par un recours plus intense aux sources internes induisant une progression de la dette intérieure de 20% en 1984 à 76% de la dette du Trésor à fin 2012, comme le montre le graphique suivant.



A fin 2012, l'encours de la dette du Trésor (intérieure et extérieure) a atteint 493,67 MMDH contre 327,52 MMDH en 2005 en hausse de 50%. En termes de structure, la part de la dette intérieure dans le portefeuille global du Trésor est de 76,3% contre 23,7% pour la dette extérieure.

Le ratio de la dette du Trésor par rapport au PIB s'est détérioré depuis 2009 passant de 46,9% à 59,6% à fin 2012 malgré la croissance soutenue du PIB au cours de cette période.

Tenant compte de la dette extérieure garantie, l'encours de la dette publique<sup>1</sup> s'établit, à fin 2012, à 589 MMDH représentant plus de 71% du PIB et en progression de plus de 7 points par rapport à 2011.

<sup>1</sup> La dette publique se compose de la dette du Trésor et de la dette garantie

L'encours de la dette intérieure reste dominé par les bons du Trésor émis par adjudications qui représentent à eux seuls près de 95% de l'encours global et se chiffre au terme du premier semestre 2013 à 387 MMDH. Les bons du Trésor émis par adjudication restent la principale composante de la dette négociable avec une part de 73% de l'encours total de la dette du Trésor.

Aussi, il est à noter qu'à fin 2012, l'encours de la dette extérieure garantie par l'Etat a atteint plus de 95 MMDH soit 45% de la dette extérieure publique, alors que l'encours de la dette intérieure garantie s'est établi à 17,63 MMDH soit 4,66% de la dette intérieure publique (données à juin 2012).

D'autre part, à fin juin 2012, l'encours de la dette extérieure mobilisée par le Trésor s'est établi à plus de 116 MMDH en progression de près de 80 % par rapport à 2006. Elle constitue 55% de la dette extérieure publique et elle est conclue pour l'essentiel dans un cadre concessionnel.

Le service de la dette du Trésor en amortissements, intérêts et commissions réglées durant l'année 2012 a été de 105,6 MMDH, contre 95,7 MMDH en 2011 et 108,2 MMDH en 2010. De même, les charges en intérêts et commissions de la dette totale du Trésor ont totalisé 19.915 MDH en 2012 contre 18.136 MDH en 2011 et 17.551 MDH en 2010. Ces charges ont représenté 2,4% du PIB à fin 2012.

Sur le plan organisationnel, la gestion du processus d'endettement et de la trésorerie publique est confiée à la Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE). Cette Direction est chargée d'assurer l'équilibre de la trésorerie publique et de mobiliser l'ensemble des concours intérieurs et extérieurs nécessaires à cette fin.

Le système de gestion de la dette publique fait aussi intervenir plusieurs partenaires, notamment :

- la Trésorerie générale du Royaume (TGR) pour les aspects liés aux remboursements et à la comptabilité de la dette et ceux associés au suivi et à la prévision de trésorerie (prévisions et réalisations en matière de recettes et dépenses) ;
- Bank Al-Maghrib (BAM) pour les aspects liés aux paiements de la dette et les données sur le Compte Courant du Trésor (CCT) ;
- la Direction du budget pour les aspects liés au financement extérieur bilatéral et multilatéral des projets inscrits dans le budget de l'Etat;
- la Direction des entreprises publiques et de la privatisation (DEPP) à travers son avis sur l'octroi de la garantie pour le financement externe des projets d'investissement des EEP ainsi que sur les prévisions sur les opérations de retrait ou de dépôt de ces établissements dans le circuit du Trésor.

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

Les principales observations et recommandations formulées par la Cour des comptes suite à la mission de contrôle de la gestion de la dette se présentent comme suit :

### **A. Cadre général de gestion et de suivi de la dette**

Le cadre général de l'endettement et de la gestion de la dette couvre les aspects institutionnels, organisationnels et de contrôle. Il porte également sur les aspects relatifs à la stratégie de gestion de la dette et le cadre de gestion des risques. Le cadre général de suivi de la dette, concerne, quant à lui, toutes les questions relatives au suivi des vulnérabilités et de veille sur leurs sources ainsi que les aspects relatifs à la soutenabilité de la dette.

L'analyse de ces cadres montre qu'ils connaissent certaines insuffisances notamment par rapport au référentiel constitué des normes et directives des organisations internationales ainsi que par rapport aux meilleures pratiques en la matière.

## **1. Sous-encadrement de l'endettement et chevauchement entre certains intervenants**

La gestion de la dette publique est principalement à la charge de la DTFE qui s'occupe également d'autres activités. Elle exerce ces attributions dans le cadre des limites prévues, chaque année, dans la loi de finances qui prévoit un plafond pour les emprunts extérieurs et une prévision des emprunts intérieurs de moyen et long termes à mobiliser durant l'année concernée.

L'analyse du cadre juridique et institutionnel de la dette montre que la loi de finances annuelle constitue l'unique cadre comportant certaines limites visant, sur un horizon limité à l'année, l'encadrement du recours à l'emprunt. En effet, il n'existe pas d'autres dispositions permettant d'encadrer, sur un horizon moyen, les choix en matière d'endettement.

Ces limites inscrites dans la loi de finances ne concernent que les emprunts extérieurs en termes de tirages à effectuer durant l'année. Dans les faits, il se trouve que ces tirages sont peu maîtrisables dans le cadre de gestion actuelle. En effet, ils sont effectués sur les nouveaux emprunts ainsi que sur ceux en cours suivant le rythme de réalisation des projets auxquels ils sont rattachés et qui ne sont pas suffisamment maîtrisables au moment de l'établissement de la loi de finances. En plus, ces tirages sont effectués par deux entités (DTFE et DB) ce qui les rend encore moins maîtrisables vu l'insuffisance de la coordination entre ces deux directions.

De même, pour les emprunts intérieurs, l'autorisation parlementaire est formulée en termes non limitatifs et prévoit un montant inscrit à titre évaluatif. Cependant, les montants levés sur le marché intérieur s'écartent largement et le plus souvent des prévisions inscrites dans la loi de finances.

En plus, pour les emprunts intérieurs, le montant inscrit dans la loi de finances ne concerne que les emprunts à moyen et long termes d'une durée supérieure ou égale à cinq ans. Cependant, ce montant exclut d'autres emprunts qui peuvent être destinés au financement du déficit budgétaire et non des besoins de trésorerie. Il s'agit des emprunts de deux ans qui n'apparaissent pas dans la loi de finances. Ce constat est d'autant plus important que l'on assiste à une grande concentration des souscriptions sur ces emprunts durant les dernières années. Cette situation qui peut amener les gestionnaires à privilégier les maturités courtes accroît le risque de refinancement. En effet, les levées dans cette maturité sont passées de 100 MDH en 2008 à plus de 40 MMDH en 2011 ce qui représente 39% des levées totales de cette année.

En plus de la DTFE, la gestion de la dette connaît l'intervention de la Banque centrale, de la TGR et de la direction du budget. Les rôles de certaines de ces entités sont moins appropriés pour une gestion optimale. C'est le cas, à titre d'exemple, des financements extérieurs qui sont partagés entre la DTFE et la DB avec des attributions identiques ou encore de la gestion de la trésorerie publique qui est partagée entre la DTFE et la TGR.

Cette situation de gestion partagée entre différents intervenants crée un besoin accru de coordination. Or, il a été constaté que les moyens de coordination ne sont pas suffisamment développés. A titre d'exemple, le Comité de la gestion de la trésorerie qui comprend la DTFE, la TGR, l'ADII et la DGI qui doit se réunir chaque lundi à la veille des adjudications ne se réunit plus depuis 2006. De même, le Comité de coordination des financements extérieurs qui doit coordonner les actions des intervenants dans la gestion de ces financements ne s'est plus réuni depuis 2009.

Il ressort ainsi de cette insuffisance de coordination que l'encadrement actuel de l'endettement ne prévient pas de façon suffisante la survenance de situations qui peuvent s'avérer non soutenables. En effet, la situation de l'endettement est plus constatée à posteriori que décidée. Cet encadrement est marqué par un pouvoir excessif des gestionnaires de la dette pour emprunter. En effet, le système actuel souffre de l'absence d'un encadrement à un niveau indépendant et supérieur par rapport aux gestionnaires de la dette qui peut fixer les grands choix d'endettement à un horizon moyen et long.

Ce cadre connaît également un manque de coordination entre les entités concernées par la gestion de la dette et l'existence de certaines situations de double emploi entre les tâches de certaines entités.

A noter que la constitution de juillet 2011 a apporté un cadrage global en introduisant une nouvelle règle de gestion des finances publiques. L'article 77 prévoit, ainsi, que «le Parlement et le Gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat».

*La Cour des comptes invite les pouvoirs publics à instituer un meilleur encadrement du niveau de l'endettement et à repenser son cadre institutionnel en prévoyant notamment une séparation entre le niveau de gestion opérationnelle de la dette et celui de décision de la politique d'endettement.*

*Ce cadre pourrait être construit autour d'une entité dédiée à la gestion de la dette qui serait responsable de l'ensemble du portefeuille des engagements de l'Etat et d'une entité supérieure qui serait chargée de l'encadrement de la première et de la définition de la stratégie d'endettement à moyen terme. Cette entité supérieure pourrait réunir les différentes institutions concernées par la dette et aurait également comme attribution l'approbation de la stratégie de gestion de la dette qui serait élaborée par l'entité de gestion.*

## 2. Organisation et contrôle

### ➤ Insuffisances organisationnelles

Malgré la nouvelle structure établie en 2010, l'organisation de la gestion de la dette connaît toujours certaines insuffisances. Ainsi, la création du pôle dette a regroupé certaines divisions qui dépendaient de sous-directions différentes sans refonte de leurs missions autour des activités de gestion du portefeuille global de la dette. Ce changement a été observé principalement au niveau de la gestion de la dette intérieure passée d'une organisation par marché (primaire et secondaire) à une organisation par métier (front office, middle office et back office).

Cependant, au-delà du cadre formel de la nouvelle organisation de la dette intérieure, les nouvelles structures créées autour des activités citées ne sont pas encore effectivement opérationnelles dans une logique d'activités par métier.

Pour la dette extérieure, il a été relevé une répartition de la même activité entre deux directions différentes du Ministère des finances. En effet, pour les emprunts extérieurs destinés à la réalisation des projets ou programmes inscrits au budget de l'Etat, la négociation est assurée par la Direction du budget (DB). Pour les emprunts extérieurs destinés aux réformes, le front office est assuré par la DTFE (pôle financements extérieurs).

La répartition de la mobilisation des emprunts entre ces deux entités est régie par une circulaire du ministre des finances datée de 1988. Cette situation constitue un double emploi dans la mesure où deux entités relevant de deux directions différentes assurent une activité similaire sachant qu'actuellement, une bonne partie des emprunts extérieurs est mobilisée à travers la DB. La DTFE qui, en principe, détient l'expertise nécessaire pour exercer cette activité ne se charge, en fait, que d'un nombre relativement moins important d'emprunts extérieurs.

Cette situation crée un besoin de coordination. Or il a été constaté que le Comité de coordination des financements extérieurs ne s'est plus réuni depuis 2009.

La gestion de la trésorerie reste basée sur les prévisions fournies à la Division de la dette intérieure relevant du pôle dette par la Division des prévisions relevant du pôle macro-économie. Cette situation est de nature à rendre le flux d'informations moins fluide et nécessite un effort de coordination. En effet, les informations quotidiennes émanant particulièrement de la TGR et de la Banque centrale atterrissent d'abord chez le pôle macro-économie qui les communique au pôle dette. En plus, l'intérêt du pôle macro-économie pour des données sur les prévisions de trésorerie peut s'avérer différent de celui du pôle dette pour lequel elles constituent une information capitale pour arrêter les levées hebdomadaires ou ponctuelles en cas de besoin. Ce dernier est, en effet, dans une dynamique quotidienne de prévision des besoins et de recherche de financements ou de placements qui nécessite un suivi de plus près permettant une meilleure réactivité.

➤ **Absence de procédures et de cadre formalisé de contrôle interne**

Malgré l'importance de la maîtrise du risque opérationnel pour la gestion de la dette, il a été relevé l'absence d'un cadre formalisé de contrôle interne et des procédures. Ces dernières doivent constituer un référentiel approuvé par un niveau de gouvernance approprié en décrivant de manière précise et détaillée les circuits de flux d'informations et de documentation, les procédures d'autorisation et d'approbation, selon les différents niveaux de responsabilité et de délégation et enfin les dispositifs de sécurité à mettre en œuvre.

Par ailleurs, la tendance actuelle d'inscription de l'organisation de gestion de la dette dans le cadre d'un *workflow* précisant les responsabilités et intégrant la dimension contrôle pourrait améliorer le cadre de contrôle interne qui a besoin, néanmoins, d'être formalisé. De même, le système d'information en projet pourrait être utile dans ce sens.

➤ **Absence de cadre d'évaluation interne et externe**

Malgré le développement important qu'a connu la gestion de la dette et l'augmentation de la complexité et des enjeux y afférents (encours, instruments utilisés...), cette gestion ne fait toujours pas l'objet d'un cadre de revue périodique à même de renseigner sur son efficacité et sur la qualité des décisions prises et des dysfonctionnements qui peuvent l'entacher. En effet, la structure actuelle ne dispose pas d'entité d'audit interne.

Cependant, la DTFE projette de s'orienter vers une structure cible qui inclurait une entité d'audit interne.

De même, il a été noté l'absence d'un cadre d'évaluation périodique par un corps externe de cette activité à même d'assurer une appréciation indépendante de la qualité de sa gestion.

*La Cour recommande de revoir l'organisation actuelle dans le sens de favoriser une meilleure spécialisation de l'entité de gestion de la dette autour des métiers de cette activité et sa responsabilisation sur l'ensemble de la dette publique avec ses composantes intérieure et extérieure.*

*Elle recommande aussi d'élaborer un cadre formalisé de contrôle interne avec des procédures de gestion de la dette et d'instituer un cadre régulier d'évaluation interne et externe.*

### 3. Stratégie de gestion de la dette

#### ➤ Absence de stratégie formalisée

Pour l'établissement des objectifs de gestion de la dette, le trésor traite chacune de ses composantes de façon indépendante. En effet, pour la dette extérieure du Trésor, une étude a été élaborée, en 1998, conjointement par la Banque JP Morgan et la DTFE et a abouti à la détermination d'une structure cible. Pour la dette intérieure, aucune étude n'a été effectuée pour déterminer des repères de sa gestion. Il a été considéré que dans la mesure où elle est libellée exclusivement en Dirham et que tous les instruments sont à taux fixe<sup>2</sup>, l'optimisation de son portefeuille se limite à l'optimisation de la structure en termes de maturité. L'objectif est de réduire son coût tout en contenant à des niveaux acceptables les principaux risques notamment les risques de financement et de refinancement. Pour ce faire, des objectifs sont arrêtés en interne et se rapportent à la durée de vie moyenne, la part du court terme et le lissage de l'échéancier de remboursement.

Ces objectifs, tant pour la dette intérieure qu'extérieure ne sont transcrits dans aucun cadre représentant de manière formelle la stratégie de gestion de la dette. De même, aucune procédure d'élaboration de cette stratégie n'est en place pour déterminer les responsabilités et les tâches de chaque intervenant dans le processus de son élaboration et de son adoption. Ceci, en dépit des attributions de la DTFE qui lui assignent la charge de déterminer la stratégie et les normes de gestion de la dette.

Ce n'est qu'à partir de 2008, que la DTFE a commencé à publier dans le rapport annuel sur la dette publique des éléments sommaires se rapportant à ses orientations en matière de gestion de la dette. Il s'agit d'une présentation des mêmes principes et objectifs généraux de la gestion de la dette repris depuis 2008 dans tous les rapports suivants.

Pour la dette intérieure qui constitue l'essentiel de la dette publique, les repères existant ne sont pas suffisamment appuyés par une analyse approfondie des conditions de l'évolution du marché de la dette et des conditions macroéconomiques pertinentes pour le développement de la stratégie.

Par ailleurs, aucun objectif relatif à la répartition entre dettes intérieure et extérieure n'est fixé. Une répartition entre 80 % de la dette sur le marché intérieur (libellée en Dirham) et 20 % en dette extérieure est généralement présentée comme objectif sans figurer sur aucun document.

*La Cour des comptes recommande de formaliser la stratégie de gestion de la dette à moyen terme et d'adopter une procédure formalisée de son élaboration et sa validation et le suivi de sa réalisation.*

### 4. Cadre de gestion des risques

#### ➤ Séparation des deux composantes de la dette

Le système de gestion des risques prend en charge de manière déconnectée les risques liés aux composantes, intérieure et extérieure, de la dette. Cette déconnexion se retrouvait jusqu'à une date récente même au niveau de l'organisation de la DTFE qui assignait la gestion de chacune de ces composantes à une entité différente. Cette situation n'est d'ailleurs pas totalement dépassée même après leur regroupement dans un même pôle chargé de la dette.

Cette situation n'offre pas de cadre pour la gestion des risques liés au portefeuille global de la dette comme il porte le risque d'éparpillement des ressources censées être centrées sur une même activité.

---

<sup>2</sup> Toute la dette intérieure de plus d'un an est régie par des taux d'intérêt fixes.



### ➤ Identification des risques basée sur la pratique

Les risques couverts par la gestion de la dette sont ceux généralement pris en compte dans d'autres pays dont le contexte peut être différent du cas du Maroc.

Ainsi, il est noté l'absence d'une démarche appropriée pour l'analyse, l'identification et l'évaluation des risques propres au cas de la dette marocaine.

De même, le système actuel ne comporte pas, pour les risques pris en compte, des outils de tests d'épreuve (stress tests) du portefeuille de la dette face aux chocs potentiels qui peuvent l'affecter. Or, ces tests sont nécessaires pour l'évaluation des risques et de leurs effets ce qui est fondamental pour une prise en charge appropriée des risques identifiés.

A ce niveau, il convient de noter que la DTFE a entamé, en interne, une cartographie des risques liés à la gestion de la dette.

### ➤ Absence de cadre formalisé et de stratégie de préférence

Il a été relevé l'absence d'un cadre formel de gestion des risques précisant les risques pris en charge ainsi que leur cadre d'analyse et d'évaluation. De même, la gestion des risques ne repose sur aucune stratégie de préférence pour gérer l'arbitrage entre le coût et le risque prévisibles qui constitue l'objectif principal de gestion de la dette.

De même, il a été relevé que le système d'information actuel de gestion de la dette ne comporte pas de fonctionnalité de gestion du risque et ne permet pas l'extraction et l'analyse des données statistiques pour un besoin décisionnel, comme il ne permet pas d'être relié à d'autres systèmes de gestion du risque.

*La Cour des comptes recommande d'activer la réalisation de la cartographie des risques liées à la gestion de la dette comme préalable à un cadre global et formalisé de gestion des risques qui doit prendre en charge le portefeuille global et intégré de la dette. Ce cadre doit comprendre les composantes principales d'analyse, d'identification et d'évaluation des risques et les moyens de leur gestion.*

## B. Analyse de la vulnérabilité de la dette publique

L'analyse du cadre de suivi de la vulnérabilité de la dette publique a permis de relever les insuffisances suivantes :

### 1. Suivi de la vulnérabilité de la dette

#### ➤ Système limité à la gestion opérationnelle de la dette

Le système actuel de gestion de la dette est centré sur sa gestion opérationnelle. Il s'efforce principalement de trouver les moyens nécessaires pour financer le Trésor en restant globalement dans la limite des objectifs fixés pour la dette intérieure et extérieure.

En effet, le système en place n'est pas suffisamment intégré au contexte global de financement de l'économie pour tenir compte de ses particularités et ses évolutions et prévenir ses difficultés éventuelles. En effet, l'intégration existante se limite au besoin de financement du budget de l'Etat sur une échéance annuelle à l'occasion de la préparation de la loi de finances. Ce cadre ne prend pas en compte les besoins de financement naissant des plans de développement portant sur plusieurs années et allant au-delà des seuls projets publics.

De même, le système actuel de gestion de la dette ne prévoit pas de cadre d'analyse et de prise en compte des vulnérabilités existantes susceptibles d'affecter l'endettement. De telles vulnérabilités peuvent être de différentes natures et leur risque de survenance peut être plus ou moins éminent. D'où l'intérêt d'un cadre pour leur suivi et leur analyse comme composante prudentielle de gestion de la dette. Elles peuvent être liées au cadre macro-économique et budgétaire, au système financier, au système de couverture sociale, au cadre du commerce extérieur, etc.

### ➤ **Système centré sur les passifs directs du Trésor**

La gestion de la dette assurée par la DTFE porte sur les emprunts directs du Trésor. Ces emprunts sont contractés à l'intérieur exclusivement par cette direction. A l'extérieur, la DB intervient pour mobiliser les financements pour les projets inscrits dans la loi de finances.

Cette gestion couvre l'essentiel des aspects de la gestion des emprunts intérieurs et extérieurs contractés par la DTFE ou par la DB mais se limitent à la seule dette directe du Trésor.

Ce système ne couvre pas l'ensemble des passifs publics réels pour les intégrer dans le cadre d'une gestion globale de la dette publique. Il s'agit, essentiellement d'un système de gestion de la dette du Trésor en plus d'un suivi statistique de la dette extérieure des EEP. Un tel système devrait prendre en compte tous les passifs publics directs.

De même, le système actuel ne prend pas en compte les passifs conditionnels portant sur des passifs explicites ou implicites de l'Etat<sup>3</sup>. En effet, au-delà du suivi sommaire assuré pour les emprunts des EEP (passifs explicites), il n'existe pas de suivi par le gestionnaire de la dette des autres passifs conditionnels.

Pour le cas du Maroc, ce type de dettes conditionnelles existe et peut atteindre des dimensions importantes.

Le premier type de ces passifs est représenté par ce qui est qualifié de dette sociale. Il s'agit particulièrement de la dette qui peut naître des difficultés des régimes de retraite, pour lesquels, les bilans actuariels à fin 2011, affichent des droits acquis nets des réserves qui s'élève à 813 milliards DH.

Les passifs conditionnels implicites englobent également ceux liés au système bancaire en général et celui dont l'Etat est grand actionnaire.

### ➤ **Absence de système de suivi prospectif**

Les indicateurs utilisés pour la gestion de la dette montrent qu'il s'agit d'indicateurs primaires et classiques construits sur la base d'une revue rétrospective d'éléments relatifs à la durée de vie moyenne, à la répartition par échéance, par devise, par type de taux,...

A ce niveau, il est noté l'absence de système d'analyse prospective à même d'assister les gestionnaires de la dette à établir des projections et des simulations en variant les paramètres impactant la dette et en tenant compte des éléments explicites et des vulnérabilités liés à la gestion de la dette. Ce système serait d'une grande utilité pour éclairer les gestionnaires dans leurs décisions tant pour l'élaboration efficace de leur stratégie de gestion de la dette que pour sa mise en œuvre.

<sup>3</sup> *Les passifs conditionnels représentent des créances financières virtuelles, non encore matérialisées, sur l'État, mais qui sont susceptibles de se traduire par des obligations financières fermes dans certaines circonstances. Ils peuvent être explicites — cas de la garantie des emprunts en devises de certains emprunteurs, des régimes d'assurance publics contre la destruction des récoltes ou les catastrophes naturelles, ainsi que des instruments tels que les options de vente sur titres publics — ou implicites, dans lesquels l'État n'est pas contractuellement tenu de fournir une assistance, mais décide néanmoins de la pourvoir au motif que le coût de la non-intervention est considéré inacceptable. (Directives pour la gestion de la dette publique. Banque mondiale et Fonds monétaire international, mars 2001)*

## 2. Quelques sources de vulnérabilité

### ➤ Une croissance volatile

La volatilité de la croissance de la production est considérée comme un des principaux déterminants du surendettement dans les pays émergents<sup>4</sup>.

Au Maroc, le cadre macro-économique est caractérisé par une croissance relativement volatile variant d'une année à l'autre selon un rythme moins soutenu.

Ainsi, ce rythme a varié entre 2,7% et 7,8% pour la période 2006 à 2012. Cette variabilité est principalement attribuée à la volatilité de la valeur ajoutée agricole qui reste encore dépendante des facteurs climatiques.

En conséquence, des perturbations défavorables du cadre macro-économique liées aux réalisations agricoles pourraient affecter la soutenabilité de la dette notamment à l'occasion de succession d'années de sécheresse qui pourrait placer la dette sur une trajectoire moins soutenable<sup>5</sup>.

### ➤ Un cadre budgétaire moins souple

Après une longue période de maîtrise du déficit budgétaire, celui-ci a entamé, depuis 2010 une trajectoire négative. En effet, cette année a enregistré un déficit de 4,6% suivi d'un niveau encore plus important le situant à 6,2% en 2011 et à 7,3% en 2012. Une telle situation constitue un retournement de la tendance qui a prévalu pendant les deux dernières décennies puisque ces niveaux n'ont pas été enregistrés depuis 1989.

Ces niveaux de déficit engendrent des besoins de financement de plus en plus importants affectant directement le niveau d'endettement du Trésor qui a entamé, de son côté, une tendance haussière depuis 2010. La poursuite d'une telle tendance pourrait affecter les conditions de financement du Trésor qui exerce déjà une pression importante sur le marché intérieur.

Cette situation est en partie attribuable à un cadre budgétaire moins souple. Ainsi, les dépenses sont caractérisées par une majeure partie de charges incompressibles. Il s'agit des dépenses du personnel, de la compensation et des intérêts de la dette qui ont représenté, en moyenne 63,5% des dépenses budgétaires durant les trois dernières années.

De leur côté, les recettes budgétaires évoluent à un rythme moins important qui ne permet pas de faire face à l'évolution des dépenses.

### ➤ Des comptes et des avoirs extérieurs en détérioration

La situation commerciale du Maroc envers l'extérieur a connu une nette détérioration depuis 2011. En effet, malgré que le déficit de la balance commerciale du Maroc soit un élément structurel, ses niveaux actuels sont devenus exceptionnels. A fin 2012, ils ont atteint 201 MMDH ce qui représente près de 24% du PIB. Cette situation est attribuée au décalage de rythmes entre l'évolution des importations et des exportations. Ainsi, entre 2010 et 2011, les importations ont augmenté de plus de 60 MMDH alors que les exportations n'ont progressé que de 24,4 MMDH soit une aggravation du déficit de la balance commerciale de plus de 35 MMDH en une année équivalant une augmentation de plus de 24%. Cette situation a continué en 2012 avec un creusement du déficit commercial de 18,7 MMDH par rapport à 2011.

<sup>4</sup> Evaluation de la soutenabilité de la dette publique du Maroc, Rapport du FMI n°04/164, juin 2004.

<sup>5</sup> Evaluation de la soutenabilité de la dette publique du Maroc, Rapport du FMI n°04/164, juin 2004

De même, la balance des paiements a accusé une détérioration remarquable atteignant des niveaux de déficit exceptionnels. Ainsi, en 2012, elle a enregistré un déficit équivalant à près de 10% du PIB en évolution de plus de 5 points par rapport à 2010.

En conséquence du déficit des comptes extérieurs, les avoirs en devises ont enregistré un recul significatif en passant de 9,6 mois de couverture des importations en 2007 à 5,6 mois en 2011. Au cours de 2012, cet indicateur a continué de se détériorer en baissant à près de 4 mois d'importation à la fin de cette année.

Quant au volume des avoirs extérieurs nets, il s'est limité, à fin 2012, à 137 MMDH alors qu'il était de 192 MMDH deux ans auparavant (décembre 2010).

La détérioration des comptes extérieurs et des avoirs de réserves porte un risque grandissant sur l'endettement extérieur. En effet, le recours à l'emprunt extérieur qui peut constituer une issue nécessaire pour l'amélioration de la situation des avoirs extérieurs porte le risque de voir l'endettement extérieur augmenter au-delà des niveaux réalisés au cours des dernières années où il a été maintenu à moins de 20% du PIB. En effet, ce ratio a déjà grimpé à 25,7% à fin 2012.

### ➤ **Détérioration des liquidités**

Après une situation de surliquidité ayant régné jusqu'à 2007, le système bancaire est entré dans une phase de pression sur les liquidités qui a atteint des niveaux critiques en 2012. Ainsi, les liquidités se sont sérieusement resserrées depuis et le système fait un recours de plus en plus accru aux facilités de la banque centrale qui ont atteint des niveaux exceptionnellement élevés. (Avances à 7 jours de 67 MMDH en septembre 2012 avec une moyenne hebdomadaire de 47 MMDH durant cette année).

Cette situation porte des risques sur les conditions de financement du Trésor qui s'appuie toujours, dans une partie non négligeable (25,8% de l'encours de la dette intérieure à fin 2012), sur les souscripteurs bancaires. En effet, en plus du recul de la demande des souscripteurs, le risque pourrait être le renchérissement des intérêts.

*La Cour des comptes recommande d'intégrer tous les aspects liés au suivi de la soutenabilité et de la vulnérabilité de la dette dans un cadre global couvrant tous les passifs directs et indirects de l'Etat. Il devrait tenir compte des contextes interne et international et des conditions de financement globales de l'économie et inclure toutes les sources de vulnérabilité de la dette.*

*Ce cadre devrait s'appuyer sur une meilleure information sur les sources de vulnérabilité, sur des outils d'analyse et des tests et sur des indicateurs plus élaborés et plus prospectifs.*

## **C. Gestion de la dette intérieure**

L'examen de la gestion de la dette intérieure a permis de relever les insuffisances suivantes :

### **1. Evolution de l'endettement sur le marché intérieur**

Suite à l'augmentation considérable des besoins de financement de l'Etat, l'encours de la dette intérieure a augmenté durant ces dernières années à un rythme élevé, et ce dans un contexte marqué par le creusement du déficit de liquidité du système bancaire et une baisse de la demande des investisseurs pour les bons de trésor (BDT).

L'évolution de l'endettement sur le marché intérieure suscite les observations suivantes.

### ➤ Rythme élevé de l'accroissement de la dette intérieure

Après une forte expansion entre 2001 et 2006, suivie par deux années consécutives de désendettement, l'encours de la dette intérieure du Trésor s'est inscrit, depuis 2009, dans une hausse qui a atteint des niveaux historiquement élevés de 331,3 MMDH et 376,8 MMDH, enregistrés respectivement à fin 2011 et à fin 2012 contre 292,1 MMDH enregistré à fin 2009, marquant ainsi un endettement additionnel de 25,7 MMDH, 39,2 MMDH et 45,5 MMDH respectivement en 2010, 2011 et 2012.

De même, l'analyse de l'évolution de l'indicateur encours de la dette rapporté au PIB, sur la même période, montre une évolution haussière, depuis 2008, du poids de la dette intérieure. En effet, après une amélioration entre 2001 et 2007, ce ratio s'est inscrit, dans une dégradation constante passant de 37,4% en 2008 à 45,5% en 2012. Ceci, dans un contexte marqué, également, par une augmentation du poids de la dette extérieure du Trésor par rapport au PIB dont le ratio a connu, depuis 2008, un trend haussier, passant de 9,9% à 14,1% en 2012.

A fin juin 2013, l'encours de la dette intérieure du Trésor s'est établi à 407,4 MMDH, en augmentation de 47,5 MMDH en une année, soit 13,2 % par rapport à son niveau à fin juin 2012.

### ➤ Rebond significatif du recours du Trésor au marché des adjudications

L'analyse de l'évolution de la dette intérieure a montré un rebond significatif du recours du Trésor au marché des adjudications, notamment depuis 2009. En effet, à fin juin 2013, l'encours des bons émis par adjudication s'est élevé à 387,4 MMDH représentant ainsi près de 95% de l'encours total de la dette intérieure en augmentation de 8,6% par rapport à son niveau à fin 2012 suite au recours du Trésor au marché primaire pour un montant brut de 85,5 MMDH, soit un flux d'endettement additionnel de près de 30,7 MMDH durant un semestre contre un flux d'endettement net de près 42,5 MMDH enregistré au titre de l'année 2012. Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'encours de la dette et le flux d'endettement net sur le marché des adjudications depuis 2001.

Encours (en MMDH)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	juin-13
Adjudications	143,1	169,9	197,1	214,8	251,5	260,0	259,6	252,7	257,9	277,8	314,2	356,7	387,4
Flux net	26,7	26,8	27,2	17,7	36,7	8,4	-0,3	-6,9	5,3	19,9	36,4	42,5	30,7
Variation	23%	19%	16%	9%	17%	3%	0%	-3%	2%	8%	13,1%	13,5%	8,6%

Aussi, en terme de souscriptions brutes sur le marché des adjudications, il est à noter que les levées du Trésor ont atteint un volume important de 120,3 MMDH, 103,5 MMDH et 101,1MMDH respectivement en 2012, 2011 et 2010 contre 72,9 et 46,5 MMDH respectivement en 2009 et 2008. Ainsi, à la comparaison<sup>6</sup> entre les moyennes des souscriptions brutes sur la période 2010-2012 et celle de 2007-2009 et 2004-2006, il apparaît que le Trésor s'est endetté sur le marché des adjudications des BDT, annuellement, avec une moyenne de 108,3MMDH, en hausse de 101% et 68% par rapport à la moyenne des levées annuelles constatées respectivement sur les périodes 2007-2009 et 2004-2006 qui ont atteint 53,8 et 64,5MMDH respectivement

### ➤ Contexte de financement marqué par le creusement des insuffisances de trésorerie bancaire

Il est à signaler que le marché monétaire s'est caractérisé, depuis 2007, par la persistance et l'aggravation du déficit de liquidité du système bancaire. En effet, les insuffisances de trésorerie des banques n'ont cessé de se creuser, passant de 2,4 MMDH au deuxième trimestre de l'année 2007 à 57,7 MMDH

<sup>6</sup> La Cour des comptes a comparé la moyenne des souscriptions brutes sur la période 2009-2011 par rapport à celle des périodes 2003-2005 et 2000-2002 à fin de tenir compte du désendettement du Trésor sur le marché intérieur durant les années 2007 et 2008.

enregistré au cours du deuxième trimestre de l'année 2012 avec une détérioration historique constatée à partir du premier trimestre de l'année 2011 passant ainsi de 15,6 à 57,7 MM DH soit un creusement de 270%.

A fin 2012, les besoins hebdomadaires de liquidité des banques, s'est élevé en moyenne à 61,8 MMDH contre 23,7 MM DH un an auparavant. Cette évolution traduit la dégradation de la position structurelle de liquidité des banques de -1,1 MM DH en 2011 à -41,3 MM DH en 2012.

Ainsi, face à ce déficit en liquidité, Bank Al-Maghrib a augmenté le volume de ses interventions de 24 MM DH en 2011 à 62 MM DH, dont 46,8 MM DH à travers les avances à 7 jours sur appel d'offres. Le reste a été injecté via les opérations de pensions livrées à trois mois, au moyen d'avances à 24 heures, ainsi que par le biais d'une opération de prêts garantis par des effets privés, d'un montant de 2,4 MM DH.

#### ➤ **Contribution des opérations du Trésor au resserrement de la liquidité bancaire**

A cet égard, la Cour des comptes a noté que les opérations du Trésor (hors interventions sur le marché monétaire) ont contribué de leur part, à plusieurs reprises, au resserrement des liquidités bancaires. Ainsi, les opérations du Trésor ont eu un impact négatif sur la liquidité bancaire à plusieurs reprises à travers la ponction de près de 5,2MM DH, 1,6MM DH et 1,9MM DH au cours des trois premiers trimestres de l'année 2012, contre des ponctions de liquidités d'environ 2,5 et 4 MM DH constatés, respectivement, au cours du deuxième trimestre 2011 et le premier trimestre 2010.

#### ➤ **Demande des investisseurs en baisse avec une concentration sur les maturités courtes**

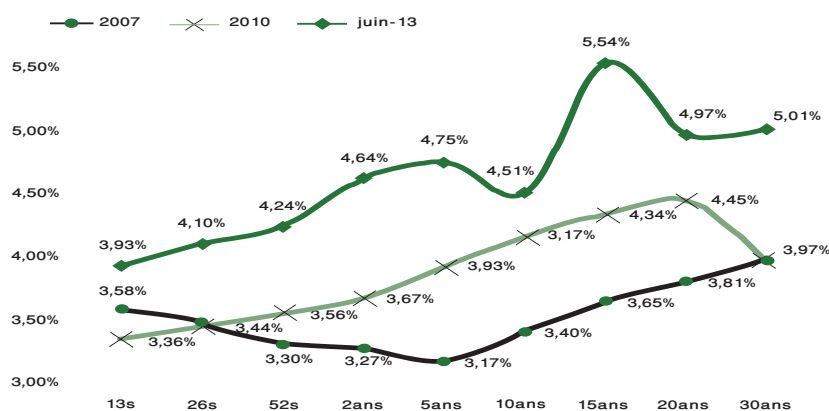
Suite aux importantes levées, enregistrées depuis 2010, il a été relevé une baisse du ratio de couverture des souscriptions du Trésor par les soumissions des investisseurs. En effet, ce ratio a chuté de 82% passant de 11,3 fois en 2006 à 2,1 fois en 2012. Cette tendance baissière du ratio de couverture des souscriptions par les soumissions a continué durant le premier semestre 2013 en s'établissant à un niveau encore bas avoisinant 2,2 fois contre 2,3 fois, 5,6 fois et 8,1 fois enregistré respectivement au premier semestre de 2012, 2011 et 2010.

Dans ce contexte marqué par l'augmentation des besoins de financement de l'Etat conjugué à la persistance du creusement du déficit de liquidité du système bancaire, cette régression de la demande des investisseurs risque d'affecter les conditions de financement du Trésor.

Par ailleurs, l'analyse de la demande des investisseurs par maturité laisse apparaître une préférence pour les bons inférieurs à 52 semaines et de 2 ans. En effet, entre 2007 et 2012, les maturités inférieures ou égales à 2 ans ont canalisé entre 67% et 84% des soumissions des investisseurs contre 37% en 2006. Quant aux maturités de 5 ans et plus, leur part s'est, par contre, contractée passant de 75% en 2006 à 33% à fin 2012 pour ne représenter qu'une moyenne de 21% sur la même période.

Cette situation est accompagnée d'un renchérissement relatif des taux d'intérêt. Les hausses de taux sont, en effet, plus fréquentes et importantes en 2012 et au premier semestre 2013. En fait, comme le montre le graphique ci-après, le retour du Trésor sur les maturités longues en 2010 s'est traduit par des hausses relatives des taux d'intérêts, allant de 64 pbs enregistrés pour les BDT à 20 ans à 77 pbs pour ceux à 10 ans. Signalons que les BDT à 30 ans n'ont été souscrits de nouveau qu'en 2012 avec une hausse de 104 pbs par rapport à 2007.

## Evolution des TMP des bons émis par adjudication en 2007 par rapport à 2010 et Juin 2013



## 2. Gestion des émissions des bons de Trésor (BDT)

Malgré l'importance des tombées de la dette à moyen et long termes et du besoin de financement intérieur net pour les dernières années, l'analyse des émissions des BDT, depuis 2007, a révélé une concentration structurelle sur les BDT à court terme et ceux de 2 ans en particulier qui s'apparente plus à une maturité courte bien qu'ils soient comptabilisés dans le moyen terme. Cette concentration a eu un impact négatif sur le profil de l'échéancier de la dette intérieure et sur la durée de vie moyenne (DVM) en faveur d'échéances de remboursement de plus en plus courtes comportant des risques de refinancement plus importants pour le Trésor.

### ➤ Concentration des levées sur les BDT à court terme

Entre 2007 et 2011, la répartition des levés entre les différentes maturités montre que le Trésor a financé l'essentiel de ses besoins par des émissions à court terme. En effet, comme il ressort du tableau ci-dessous, la part des levés d'une maturité de 2 ans et moins a dominé la structure des levés du Trésor sur toute la période, avec 95% du total des émissions en 2008 et 94% à juin 2013.

Part en %	2007	2008	2009	2010	2011	2012	juin-13
2 ans et moins	76%	95%	85%	63%	64%	61%	94%
5 ans et plus	24%	5%	15%	37%	36%	39%	6%

Cette concentration des émissions sur les maturités courtes a été favorisée en partie par la contrainte de l'indexation des crédits bancaires à taux variables, entre 2003 et 2009, sur les taux des BDT<sup>7</sup>. Toutefois, malgré les efforts du Trésor après la désindexation au début de 2010, le constat fait montre que la partie des levés d'une maturité de 2 ans et moins reste importante en raison d'une réorientation des levés sur la maturité de 2 ans à la place de celle de 52 semaines et moins. Ceci est de nature à accentuer le risque de refinancement.

### ➤ Tendances baissière de la durée de vie moyenne (DVM)

Le choix du Trésor de concentrer ses levés sur les BDT à court terme, pendant près de trois années consécutives, a provoqué une hausse importante de la part de la dette à court terme dans le portefeuille global de la dette intérieure et s'est traduit par la baisse de sa durée de vie moyenne<sup>8</sup> et a accentué le

<sup>7</sup> Les taux moyens pondérés des bons du Trésor à moyen et long termes (5 ans, 10 ans et 15 ans) servaient de référence pour la détermination des taux des crédits à l'économie et notamment des crédits immobiliers.

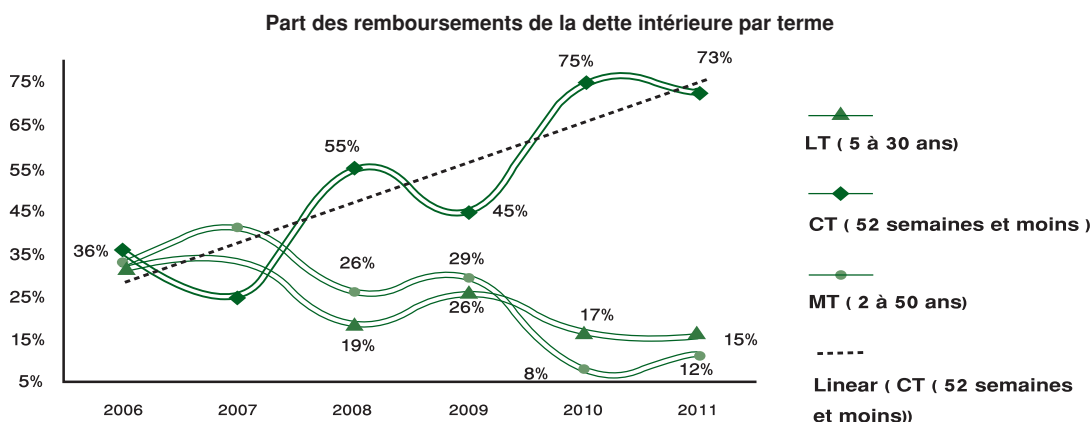
<sup>8</sup> La durée de vie moyenne peut être définie comme étant le terme moyen pondéré des échéances qui restent à couvrir.

risque de refinancement. En effet, à fin juin 2013, la DVM du portefeuille de la dette intérieure s'est établie à 4 ans et 2 mois contre 4 ans et 8 mois, en chute de 6 mois en un semestre. Aussi, comme le montre le tableau ci-dessous, la DVM s'est inscrit en dégradation continue d'en moyenne 4,4 mois annuellement, sur toute la période de 2006 à 2012, perdant ainsi 31 mois par rapport à son niveau à fin 2006. Ce niveau de la DVM qui s'établit, à fin juin 2013, à 4 ans et 2 mois, est inférieur à l'objectif de durée de vie moyenne du portefeuille de la dette intérieure qui vise de le contenir entre 5 et 6 ans.

### ➤ Des échéances de remboursement de plus en plus courtes

En conséquence de la concentration des levées sur les maturités courtes, les tombées des échéances à rembourser sont devenues plus rapprochées et plus importantes en volume exposant ainsi le Trésor au risque de refinancement.

Ainsi, l'analyse de l'évolution des remboursements en principal au titre de la dette intérieure, durant la période de 2009 à 2011, montre une progression conséquente des remboursements due à la hausse des levées sur le marché des adjudications notamment sur les maturités inférieures ou égales à 52 semaines, ce qui a imposé au Trésor un rythme de remboursement plus accéléré. En effet, la part des BDT à maturité 52 semaines et moins dans les remboursements de l'année 2010 et 2011 a atteint 75% et 73% respectivement. Et comme le montre le graphique ci-après, ces remboursements ont été dominés par les échéances à court terme que le Trésor était contraint de renouveler avec un rythme plus accéléré.



### ➤ Répartition non uniforme des tombées mensuelles de la dette intérieure

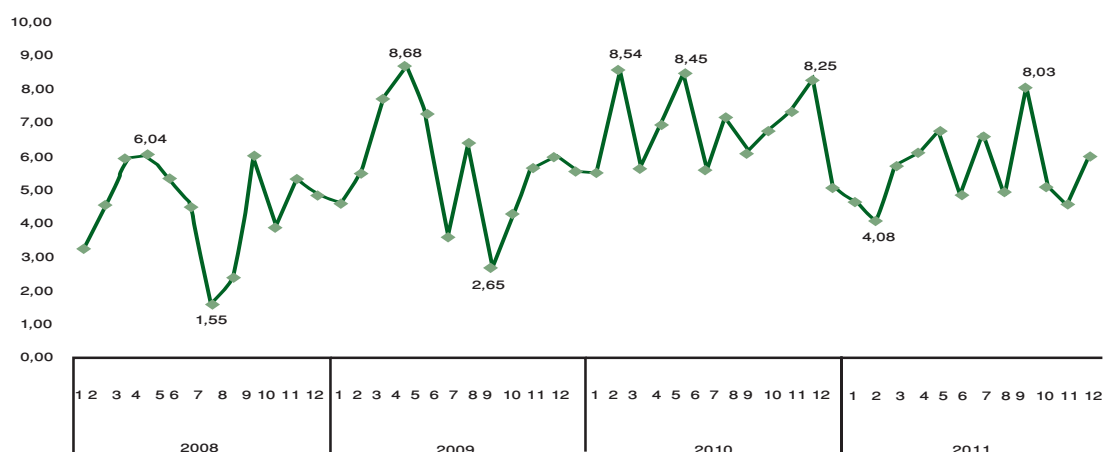
Le lissage de l'échéancier de la dette du Trésor à travers une répartition plus ou moins uniforme des tombées mensuelles de la dette, permet d'avoir des flux de trésorerie plus ou moins stables ce qui contribue à mieux étaler le recours du Trésor au marché pour financer ses besoins, faciliter la gestion de la trésorerie publique et de stabiliser à moyen et long terme le coût de financement.

Pourtant, et malgré l'utilisation de la technique d'assimilation<sup>9</sup> que le Trésor a introduite depuis 2004 pour lisser l'échéancier de la dette intérieure, l'examen du profil de l'échéancier mensuel de cette dette, entre 2008 et 2011, laisse apparaître notamment depuis 2009, des écarts significatifs entre les échéances mensuelles avec une concentration des remboursements dépassant les 8 MMDH sur certaines périodes de l'année. Le graphique suivant présente la répartition mensuelle des remboursements de la dette entre 2009 et 2011.

<sup>9</sup> Après l'introduction en 1997 de la technique d'émission par assimilation sur des lignes existantes, le Trésor a introduit à partir de 2004 la technique d'assimilation sur des lignes futures ou lignes à coupon atypique et ce afin d'améliorer le lissage de l'échéancier de la dette intérieure en évitant la concentration des tombées.



### Répartition mensuelle des remboursements de la dette



La Cour des comptes attire l'attention de la DTFE sur l'évolution de la dette intérieure qui prend une trajectoire accentuant le risque de refinancement.

Elle leur recommande, en conséquence d'activer les outils existants et de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute détérioration de la structure du portefeuille de la dette intérieure notamment en matière de répartition entre maturités, de durée de vie moyenne et de lissage des échéances. Cet effort devrait être orienté en particulier vers les segments moyen et long termes, pour une meilleure maîtrise des risques notamment le risque de refinancement tout en réduisant les coûts d'endettement à terme.

### 3. Insuffisances limitant le développement du marché des bons du Trésor

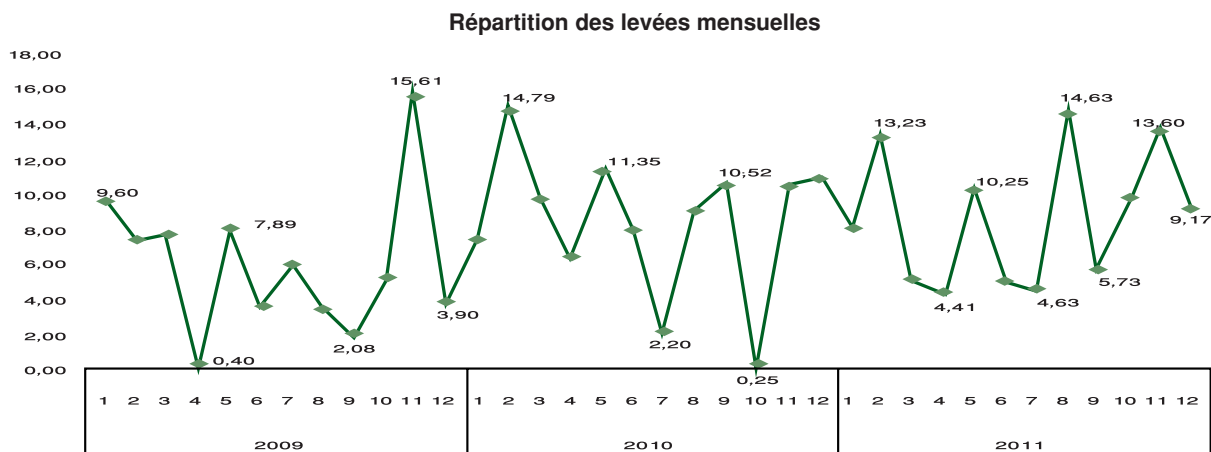
Malgré les actions effectuées par le Trésor en coordination avec ses partenaires, pour améliorer le fonctionnement et le niveau de développement du marché des BDT, celui-ci souffre encore de certaines insuffisances.

#### ➤ Présence moins régulière du Trésor sur le marché

La présence irrégulière du Trésor et le faible volume de ses émissions sur le marché des BDT s'est accentué, notamment pendant la période de 2006 à 2010. En effet, le Trésor, acteur principal et premier responsable du développement du marché des BDT, a eu un comportement ne favorisant pas un meilleur développement de ce marché en s'absentant de lever pendant des séances, soit totalement soit sur certaines maturités, et en se limitant à des levées symboliques pendant d'autres.

Ce comportement du Trésor contribue à une faible prévisibilité des émissions, favorisant l'incertitude des intervenants du marché qui peuvent percevoir l'irrégularité des émissions du Trésor comme un désengagement du marché et par conséquent, exiger des rendements élevés pour compenser leurs coûts de refinancement. En plus, l'abstention du Trésor de lever sur certaines maturités et, par conséquent, marquer leurs niveaux de taux, a contribué à une augmentation des écarts de taux entre les marchés primaire et secondaire et a conduit le marché à perdre son consensus sur le rendement des maturités non marquées. En effet, l'interruption momentanée ou définitive dans l'émission d'une ou plusieurs maturités est de nature à créer une discontinuité dans la courbe de taux et une confusion auprès des investisseurs.

L'irrégularité apparaît également à travers la répartition mensuelle des levées, comme l'illustre le graphique ci-après pour la période 2009-2011, qui montre des niveaux de levées très différents entre les mois.



A cette irrégularité s'ajoute le non-respect des besoins annoncés. En effet, le Trésor s'écarte dans ses levées, le plus souvent et de manière significative des besoins annoncés.

### ➤ Importance des lignes peu liquides en circulation

Le nombre de lignes en circulation demeure encore élevé et se situe à fin mai 2012 à 114 lignes ne favorisant pas ainsi, l'augmentation du volume des BDT pour une même ligne et donc la constitution de gisements intéressants de titres fongibles. Cette multiplicité des lignes en circulation constitue une limite à la négociabilité des BDT sur le marché secondaire ce qui est de nature à affecter la dynamique des échanges sur le marché et réduit sa liquidité.

Cette situation persiste toujours malgré les efforts déployés pour la réduction du nombre de lignes. Il s'agit notamment de l'introduction, en 1997, de la technique de l'assimilation<sup>10</sup>, l'augmentation du gisement des lignes depuis 2001 ainsi que la création de lignes Benchmarks à 5 ans et à 10 ans et la réalisation de deux opérations d'échange<sup>11</sup> en 2011. En effet, le nombre de lignes créées chaque année reste encore important et s'établit à 22 lignes en 2009, 20 lignes en 2010 et 16 lignes en 2011. En 2012, ce rythme de création de nouvelles lignes s'est poursuivi pour atteindre 11 lignes nouvellement créées pendant les cinq premiers mois de l'année.

Enfin, malgré l'utilité des opérations de rachat et d'échange dans la diminution, à moyen terme, du coût de financement à travers le retrait de lignes peu liquides et leur remplacement par d'autres plus liquides, le Trésor a enregistré un retard dans la mise en œuvre de ces opérations. Ceci a ralenti le rythme de renforcement de la liquidité et la dynamisation du marché des BDT. En effet, le Trésor est autorisé, en vertu de la loi de finances 2007, à effectuer des opérations de rachat et d'échange des BDT. Cependant, à ce jour, aucune opération de rachat des BDT n'a été réalisée. Quant aux opérations d'échange, il est noté que l'opération inaugurale d'échange de BDT n'a été mise en place qu'en avril 2011. Cette opération a été suivie d'une deuxième en juin de la même année.

### ➤ Communication insuffisante avec les investisseurs

La transparence de l'information et la qualité de la communication du Trésor avec le marché est un élément clé de développement du marché des BDT. Cependant les moyens actuels de communication

<sup>10</sup> La technique d'assimilation consiste à rattacher un titre nouvellement émis à une ligne d'emprunt initiale et présentant les mêmes caractéristiques quant au taux nominal, la date de jouissance et la date d'échéance.

<sup>11</sup> Les opérations d'échange correspondent à une substitution d'anciens titres de maturité résiduelle généralement inférieure à 1 an par de nouveaux titres.

montrent certaines insuffisances. Ainsi, concernant la déclaration annuelle du Ministre des finances sur les besoins annuels, il est constaté qu'en plus qu'elle n'intervient qu'au mois de mars de l'année soit en retard de plus de deux mois, elle ne fournit que de manière très synthétisée les besoins bruts et nets de l'année en cours et les objectifs sommaires du Trésor.

Le retard concerne également la communication des besoins mensuels prévisionnels de financement du Trésor. Ainsi, à titre d'illustration, en 2008 et 2009, 83% et 75% des annonces mensuels des besoins ont été publiées avec un retard supérieur ou égal à 7 jours. De même, durant toute la période 2008 à 2011, le Trésor n'a jamais communiqué le montant du besoin mensuel prévisionnel du mois à la fin du mois qui le précède, et qu'en plus, dans certains mois, il ne l'a pas du tout fait. C'est le cas, par exemple, des mois d'avril et juillet 2008 et novembre 2009.

De plus, ces annonces ne sont pas suffisamment détaillées ce qui ne contribue pas à l'amélioration de la prévisibilité des adjudications et limite davantage le développement du marché des BDT. En effet, ces annonces prennent la forme d'une fourchette du montant prévisionnel à lever sur le marché des adjudications et ne fournissent pas assez d'informations sur les besoins à financer telles qu'une description détaillée du plan d'emprunt annuel et la répartition par maturité des mobilisations prévues.

#### ➤ Absence d'une véritable courbe des taux

En 2004, une courbe des taux a été mise en place dont la publication, sur une base quotidienne, a été confiée à BAM et elle est suivie et contrôlée par le Comité de la courbe présidé par le Trésor et regroupant les représentants de BAM, du CDVM, des IVT et de l'ASFIM<sup>12</sup>. Cependant, l'irrégularité des levées sur certaines maturités, le faible nombre d'opérations et des volumes levés constaté sur d'autres maturités notamment longues, restent des insuffisances ne favorisant pas l'émergence d'une véritable courbe des taux. Ainsi, cette courbe de taux reste seulement indicative étant donné que le marché reste peu liquide et que les transactions traitées sur le marché secondaire ne sont pas suffisamment représentatives de l'ensemble des maturités.

Aussi, pour représenter une référence des prix sur le marché, une véritable courbe de taux doit émaner, en principe, de la cotation des titres par les IVT. Or, du fait que les IVT ne procèdent pas à l'affichage des cotations des différents titres émis par le Trésor, il est difficile d'établir des taux de référence et de les mettre à la disposition des investisseurs.

Pour pallier cette insuffisance, le Trésor s'est lancé dans un projet de mise en place d'un système de cotation électronique qui devrait accroître la transparence du marché en assurant la diffusion des prix cotés par les teneurs du marché. Cependant, ce projet accuse du retard pour sa mise en place.

#### ➤ Marché secondaire peu liquide des bons du Trésor

Depuis 2007, le marché secondaire des BDT a connu une régression continue de son activité avant de rebondir en 2012. Ainsi, le volume global des transactions a reculé de plus de 40% en 2011 par rapport à 2007 s'établissant à 4.246 MMDH contre 7.128 MMDH avant de se rétablir à 7.226 MMDH en 2012 comme le montre le tableau suivant.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Volume global des transactions en MMDH	7.128	6.213	5.419	5.168	4.246	7.226
Evolution	65,5%	-12,8%	-12,7%	-4,6%	-17,8%	70,2%

<sup>12</sup> ASFIM : Association des Sociétés de gestion et Fonds d'Investissement Marocains ; IVT : Intermédiaire en valeurs du Trésor

En plus, il a été noté que l'activité sur ce marché est largement dominée par les transactions temporaires (repos) dont la part varie entre 96% et 99% des transactions totales constatées respectivement en 2011 et 2008. Ainsi, entre 2008 et 2011, le volume de ces opérations a reculé annuellement en moyenne de 12,6%, pour atteindre, en 2011, un total de 4.058 MMDH contre 6.997 MMDH enregistré en 2007.

Pour les transactions fermes, leur volume ne dépasse pas 4% du volume global des transactions traitées sur le marché secondaire. Malgré qu'elles aient sensiblement augmenté entre 2009 et 2011 après une baisse importante de 43% en 2008, leur volume a reculé de 24% en 2012.

Quant au taux de rotation, il est passé, entre 2007 et 2011, de 27 à 54% avec une taille moyenne des opérations de 74 à 106 MDH respectivement, avant de chuter à 35% en 2012 avec une taille moyenne des opérations de 99 MDH.

Cette baisse de l'activité sur le marché secondaire serait attribuée notamment à l'absence du Trésor et l'irrégularité de ses émissions ayant conduit à la baisse de l'offre de titres sur le marché pour les maturités moyennes et longues au cours des années de 2008 à 2010. Cette baisse de l'offre a conduit à :

- un écart de taux important entre les marchés primaire et secondaire notamment sur les titres à moyen et long terme et par conséquent un manque de consensus de taux entre acheteurs et vendeurs de titres;
- Une rétention de titres de la part des investisseurs exposés à un risque de non remplacement de leurs actifs.

*Pour mieux répondre à l'objectif de développement du marché des bons du Trésor, la Cour des comptes recommande à la DTFE de s'engager davantage dans les actions visant au développement de ce marché notamment à travers :*

- *Le maintien d'une présence plus régulière sur l'ensemble des maturités avec des niveaux de levées plus réguliers;*
- *L'amélioration de la communication avec le marché notamment en améliorant la qualité des informations, le respect des annonces et en fournissant des informations en temps opportun pour les opérateurs du marché en vue de renforcer leur confiance dans le Trésor ;*
- *Le renforcement des relations avec les IVT et la révision des conventions qui les lient avec le Trésor en vue d'élargir leur champ tout en assurant un meilleur suivi de leur activité ;*
- *La limitation du nombre de lignes en circulation à un niveau optimal pour développer la liquidité du marché ;*
- *L'activation de la mise en place du système de cotation électronique des investisseurs pour le développement d'une courbe des taux plus fiable.*

## **D. Gestion de la dette extérieure**

L'examen de la gestion de la dette extérieure a permis de relever les insuffisances suivantes :

### **➤ Annulation de parts d'emprunts**

L'examen de la gestion des emprunts extérieurs montre qu'elle conduit à l'annulation de parts significatives de ces emprunts privant ainsi le Trésor de ressources importantes en devises. La partie annulée dépasse parfois 50% du prêt initial comme le montre le tableau suivant qui présente certains cas d'annulation relatifs à la période 2001-2011.

Créancier	Date de signature	Montant	Devise	Objet	Montant annulé	% annulation
Fonds de Développement Koweïtien	21/02/2001	20 000 000,00	DKO	Barrage sidi said	5.817 231	29%
Banque Africaine de Développement	30/05/2001	32 410 000,00	\$US	Enseignement scientifique et technologique	27.811 803	86%
Banque Africaine de Développement	30/05/2001	7 608 984 480,00	YJ	Appui a l'enseignement	3.813.888 589	50%
BIRD	12/04/2002	3 800 000 000,00	YJ	Développement rural intégré (DRI - PMH).	730.000 000	19%
Japon	31/03/2004	8 935 000 000,00	YJ	Enseignement collégial en milieu rural	2.246.938 932	25%

Source: DTFE

Cette situation est due, en partie, à la différence dans la logique des gestionnaires de projets (agents d'exécution) qui disposent de crédits alloués dans le budget général et ne se soucient pas de l'origine des fonds (emprunts extérieurs) et la DB qui cherche à financer les projets prévus dans le budget par des emprunts extérieurs, dans de bonnes conditions pour entretenir la relation avec les bailleurs de fonds et alléger la pression sur le financement sur le marché interne. Cette différence de logiques a eu comme impact le retard dans l'utilisation des emprunts et des difficultés dans l'exécution de certains projets financés par des emprunts extérieurs.

#### ➤ Retard dans l'utilisation des emprunts

Les dossiers d'emprunts contractés par le Trésor contiennent des prêts dont la date de clôture a été dépassée et dont l'utilisation n'est pas encore achevée.

Cette situation existe bien que les dates de clôture des emprunts soient fixées dans les contrats des prêts initiaux et arrêtées de commun accord avec les bailleurs de fonds et avec la participation des gestionnaires des projets à financer.

Malgré que le report soit prévu dans les contrats d'emprunt, les multiples prorogations ainsi que le dépassement fréquent des dates de clôture initiales dénotent une insuffisance dans la prévision et la réalisation des projets financés privant ainsi le trésor de disposer, à temps, de ressources importantes en devises.

Ainsi, l'analyse de l'état d'avancement du portefeuille des projets financés par des emprunts extérieurs, montre que certains projets ont enregistré un retard significatif dans leur exécution. Il s'agit, à titre d'exemple, des projets suivants :

Bailleur de fonds / Projet	Montant du financement (en MDH)	Date de clôture	Taux d'utilisation	Etat des lieux
BAD-projet d'appui au programme national d'économie d'eau d'irrigation (contrat du 04/03/2011)	602,89	31/12/2015	3%	problèmes de dotations budgétaires + problèmes de démarrage de certaines composantes (ORMVA Moulouya)

FIDA-Projet de développement Rural dans le Moyen Atlas Oriental. contrat du 14/02/2006	150,17	28/09/2015	14%	L'exécution de ce projet connaît un retard important.
FOPEP- Projet de développement Rural dans le Moyen Atlas Oriental. Contrat du 21/03/2006	88,95	31/12/2010	2%	L'exécution de ce projet connaît un retard important

Source: Direction du Budget

### ➤ Paiement de commissions d'engagement

L'analyse des dossiers d'emprunts extérieurs a permis de constater l'existence de commissions d'engagement payées aux bailleurs de fonds, dues, en partie au retard des tirages par rapport au calendrier convenu dans le contrat de prêt initial.

La commission d'engagement payée aux créanciers n'est pas suivie de manière précise et n'est pas individualisée lors de l'enregistrement comptable. Cette commission n'est pas individualisée pour la partie due au retard des tirages de fonds pour pouvoir y remédier.

A signaler que, dans certains cas, cette commission a été payée pour des emprunts qui ont été annulés par la suite.

L'analyse de quatre prêts ayant connu l'application de commissions d'engagement (CE) a donné lieu aux observations suivantes :

Bailleur de fonds	Objet	Montant	Observations
Coopération japonaise. d 2002-1	Développement rural intégré	3.800 M JPY	-Retard des tirages ayant causé le paiement de commissions d'engagement de 388.000,00 et de 970.000,00 DH ; -A la date de fin de projet prévue uniquement 22% des tirages a été effectuée.
BAD D 2001-5	Renforcement de l'enseignement secondaire technique	32,41 M USD	-Retard dans le tirage du 1er et du 2ème tirage causant le paiement de 207 335,21 et de 156.774,76 USD au titre des commissions d'engagement.

BAD d-2004-6	Appui à l'enseignement fondamental de qualité	7.608 M JPY	-Retard dans le 1er tirage causant le paiement de 44,55 M JPY (près de 4 MDH) au titre de CE ;  -après 6 ans de la date du contrat, les gestionnaires ont décidé d'annuler une partie du prêt (1 711 M JPY) causant le paiement de 25,6 JPY au titre de CE (2,2 MDH) ;  -après cette annulation, les gestionnaires ont attendu 2 ans et 5 mois pour annuler une 2ème partie du prêt de 2 102 sur laquelle une CE de plus de 40 M JPY (3,5 MDH) a été payée.
BAD d-2001-10	Programme d'appui au développement du secteur de l'infrastructure de l'information. DSII	100 M USD	Retard des tirages donnant lieu au paiement de 257.870 USD.

L'analyse de ces quatre prêts a permis de constater un paiement, sans contrepartie, de près de 10 MDH due à des annulations de montants pour lesquels le Trésor a payé des commissions d'engagement dues au dépassement de la date prévue initialement pour les retraits des fonds, sans prendre en compte les autres types de retard enregistrés lors des tirages.

➤ **Absence de cadre de comparaison entre les bailleurs de fonds**

Il a été relevé à ce titre que les gestionnaires de la dette extérieure ne disposent d'aucun cadre pour faire des comparaisons entre les conditions de financement des différents bailleurs. Ce cadre est à même de permettre de mieux tirer profit des conditions spécifiques de chaque bailleur et de mieux orienter le choix des prêteurs.

➤ **Insuffisance du suivi de la dette des EEP**

La DTFE effectue un suivi quasi-statistique de la dette garantie des EEP qui a pour principal objectif le suivi du paiement des échéances des emprunts extérieurs des EEP bénéficiant de la garantie de l'Etat. Pour la dette extérieure non garantie de ces organismes, le suivi est limité à des informations que la DTFE reçoit de l'Office des changes pour un objectif statistique. Il est noté, ainsi, l'absence de veille sur les dettes de ces EEP qui présentent un passif conditionnel pour le trésor.

➤ **Suspension du fonctionnement du Comité de coordination des financements extérieurs**

Pour les besoins de coordination des financements extérieurs, un comité a été créé depuis 2006. Il est composé des représentants de la DB et de la DEPP et dirigé par la DTFE et doit se réunir au moins une fois par mois en vue de passer en revue les différents dossiers relatifs aux financements extérieurs. Or, il a été constaté que ce comité a fonctionné de façon irrégulière depuis sa création et ne s'est plus réuni depuis 2009 ce qui n'est pas sans effet sur la qualité de gestion des emprunts extérieurs surtout que cette gestion est partagée entre deux entités différentes.

*La Cour des comptes recommande de prendre les mesures nécessaires pour mieux utiliser les emprunts extérieurs et dans les délais, notamment à travers :*

- *l'amélioration des prévisions de réalisation des projets financés par ces emprunts ;*

- l'amélioration de l'organisation des services en charge des emprunts extérieurs dans le sens de confier leur gestion à une seule entité ;
- une meilleure coordination entre les gestionnaires de la dette et les agents d'exécution des projets pour mieux profiter des financements extérieurs contractés.

Elle recommande également de mettre en place un cadre de comparaison des différents bailleurs afin de tirer le meilleur profit de leurs conditions spécifiques.

## E. Gestion de la trésorerie de l'Etat

Conformément à ses attributions, le Trésor, veille sur l'équilibre de la trésorerie publique en assurant en permanence l'adéquation entre les ressources et les dépenses de trésorerie afin que la situation de trésorerie rende toujours possible l'exécution des dépenses qui viennent s'imputer sur le compte courant du Trésor (CCT).

L'examen de la gestion de la trésorerie de l'Etat a permis de relever certaines insuffisances qui ont trait notamment à la pertinence des données exploitées et la qualité des prévisions du solde du CCT.

### ➤ Insuffisances liées à la stratégie et à l'organisation

Tout comme pour la gestion de la dette, il a été noté que pour la gestion de la trésorerie, il n'existe aucun document de stratégie fixant les hypothèses sous-jacentes, les contraintes du marché et la justification des choix opérés.

En outre, l'élaboration des prévisions de la trésorerie publique était confiée au service des statistiques des finances publiques rattaché à la division des finances publiques relevant du pôle macroéconomie. Ce n'est qu'en 2011, qu'un service de la prévision de la trésorerie publique (SPTP) a été créé. Toutefois, ce service reste rattaché au pôle macro économie et non au pôle dette qui est responsable de la gestion de la trésorerie publique.

De même, le Trésor ne dispose pas de manuel de procédures internes qui retrace les opérations de gestion de trésorerie à effectuer, du processus de décision, des limites des opérations de placements et d'emprunts et des responsabilités de chaque intervenant dans cette activité.

De plus, il est à signaler que le Trésor ne dispose pas de cartographie des risques retraçant l'ensemble des risques liés à la gestion de la trésorerie de l'Etat.

### ➤ Insuffisances dans le dispositif de prévision de la trésorerie

Pour les besoins de gestion de la trésorerie, il est relevé que la DTFE ne dispose pas d'accès en temps réel au CCT. En effet, juridiquement le CCT est ouvert auprès de BAM au nom de la TGR, tandis que la gestion de la trésorerie de l'Etat incombe à la DTFE .

Ce n'est qu'à compter de juillet 2009, que BAM s'est engagé, suite à la signature de la convention relative aux opérations de trésorerie sur le marché monétaire, à communiquer le solde du CCT directement à la DTFE.

Cette convention prévoit que BAM communique à la DTFE une situation provisoire du CCT à 12h30 et une situation définitive le lendemain à 9H ce qui ne permet pas au Trésor d'actualiser ses prévisions de trésorerie en temps utile. A ce titre, il convient de signaler que pour pallier ce retard, BAM communique une autre situation provisoire du CCT de la journée vers 16H. Cependant, cette situation présente souvent des écarts par rapport à celle du lendemain.



### ➤ Difficultés à identifier la nature de toutes les opérations affectant le CCT

Il a été relevé que le Trésor rencontre des difficultés pour identifier la nature des opérations d'encaissements et de décaissements à même de lui permettre d'assurer le suivi et d'actualiser ses prévisions de trésorerie.

Mises à part les données relatives à la dette qui sont récupérées du système de gestion de la dette géré directement par la DTFE, le Trésor n'arrive pas à identifier la nature de toutes les opérations qui ont mouvementé le CCT.

En plus, ces données reçues sont regroupées par zones géographiques des succursales de BAM ayant mouvementé le CCT et non par nature d'opération exécutée.

Egalement, pour ce qui est des opérations de dépôt et de retrait du réseau bancaire de la TGR, les données reçues sont présentées sous forme de soldes répartis par catégorie de clientèle (Entreprises publiques, particuliers, collectivité locales...). En effet, il s'agit principalement des dépôts dans le circuit du Trésor et des opérations d'encaissement et de décaissement des collectivités locales. Ces informations proviennent de la TGR qui, en plus de ses activités de comptable de l'Etat, exerce une activité bancaire.

En conséquence, la gestion de trésorerie de l'Etat souffre de difficultés liées à la variation du solde du CCT suite à l'exécution de dépenses imprévues découlant des insuffisances au niveau du dispositif de prévision. Cette variation est accentuée par la coexistence au niveau du CCT des opérations découlant de la fusion à la fois des activités comptable et bancaire de la TGR.

Ainsi, à titre d'illustration, durant le premier trimestre de l'année 2012, le montant total des opérations imprévues ayant affecté le solde du CCT a atteint un total de plus de 11 MMDH. La répartition mensuelle des dépenses imprévues (total des montants quotidiens) est reprise au niveau du tableau ci-après.

en MMDH	Janvier 2012	Février 2012	Mars 2012
Dépenses imprévues	6,28	1,79	3,29

Source : DTFE

Ainsi, pour faire face aux sorties imprévues de trésorerie, le Trésor se trouve contraint de recourir fréquemment et en urgence, au marché monétaire ou aux émissions de BDT à très court terme en supportant des charges d'intérêt supplémentaires.

De même, en l'absence d'un système d'annonce préalable, les écarts entre prévisions et réalisations sont constatés le jour même et le plus souvent l'après-midi. C'est à dire à une période de la journée où les conditions de placement des excédents de trésorerie offertes à l'Etat sont moins avantageuses et occasionnant des manques à gagner pour le Trésor.

### ➤ Risques liés au placement en blanc

Concernant les opérations de gestion active de la trésorerie, il a été relevé l'importance relative du placement en blanc.

Il est à signaler que, les prêts interbancaires «en blanc» sont des prêts sur le marché monétaire qui présentent plus de risque car ils sont caractérisés par l'absence de garantie. L'opération de prêt s'effectue en l'absence de contrepartie (titre).

En effet, en 2010, le Trésor a effectué 119 opérations de placement en blanc totalisant un montant de 196,5 MMDH soit 51% du volume global placé. Quant aux opérations de prise en pension, leur nombre durant cette même année a atteint 92 opérations pour un montant total de 189,4 MMDH.

Ces opérations de placement en blanc ont atteint 114,1 MMDH en 2011 et 95,8 MMDH durant l'année 2012.

En vue de limiter la survenance des risques encourus dans le cadre de la gestion active de la trésorerie, le Trésor a adopté un cadre de gestion des risques liés aux opérations sur le marché monétaire qui prévoit des règles préventives de gestion et un système de limites des risques. Or, ces limites ne sont pas toujours respectées.

*La Cour des comptes recommande à la DTFE la mise en place d'une stratégie formalisée de gestion de la trésorerie.*

*Elle lui recommande également d'améliorer son système de prévision de trésorerie en prenant les mesures nécessaires pour disposer d'informations pertinentes, de manière directe et en temps utile. Ceci à travers notamment la mise en place d'un système de codification des opérations affectant le compte courant du Trésor et l'instauration d'un système d'annonce préalable des retraits et des dépôts dans le circuit du Trésor.*

*La Cour des comptes recommande aussi de limiter le recours au placement à blanc pour minimiser le risque de contrepartie et de respecter les limites prévues à cet effet.*

## II – Réponse du Ministre de l'économie et des finances

(Texte réduit)

Avant d'apporter les éléments de réponses aux observations soulevées par la Cour des Comptes, il est, de notre point de vue, important d'apporter quelques clarifications et de faire les remarques ci-dessous :

### 1. L'appréciation de la gestion de la dette publique et de l'évolution de la dette doit être contextualisée

#### 1.1. Le contexte caractérisant la période sous revue

Il est fondamental de situer l'évolution de la dette et plus particulièrement la détérioration des ratios d'endettement constatée durant la période 2010-2012 dans son contexte. En effet, pendant cette période, l'économie marocaine a fait face à plusieurs chocs exogènes dont notamment la crise économique-financière internationale, la flambée des cours des matières premières et des produits de base, la sécheresse puis le contexte politique régional.

En réponse à cette situation et à l'instar de l'ensemble des pays qui ont été affectés par la crise, le gouvernement a adopté une **politique budgétaire contra cyclique** et a, à cet effet, privilégié la promotion de la demande intérieure dans ses deux composantes, l'investissement et la consommation, principal moteur de la croissance économique afin notamment de suppléer à la baisse de la demande étrangère adressée à notre pays du fait de la contraction de l'activité économique chez nos partenaires européens.

La détérioration des ratios d'endettement soulignée par la Cour n'est ainsi que le résultat de la **politique économique accommodante et** volontariste poursuivie par le gouvernement et qui a, par ailleurs, permis dans un contexte particulièrement perturbé aussi bien sur le plan international que régional, d'affirmer la résilience de notre économie. Cette politique, faut-il le préciser, était possible car notre économie disposait de marges de manœuvres importantes en termes budgétaire, d'endettement et de politique monétaire.

A cet égard, il convient de mentionner que la plupart des institutions internationales qui évaluent les performances de notre économie ont tenu compte de ce contexte et ont salué les politiques économiques poursuivies par notre pays et ce malgré la dégradation attendue des principaux indicateurs macroéconomiques et constatée ces dernières années.

A titre d'illustration, les agences de notations ont maintenu la prestigieuse notation « Investment Grade » du Maroc au moment où elles ont dégradé les notes d'un grand nombre de pays à travers le monde.

Le FMI a également salué les politiques gouvernementales en confirmant à deux reprises l'éligibilité du Maroc à la ligne de précaution et de liquidité accordée en août 2012 ; le Maroc étant, faut il le rappeler, le seul pays ayant bénéficié de cet instrument.

Enfin le plus important est de savoir que le rétablissement des équilibres macroéconomiques et la réduction de l'endettement se feront au fur et à mesure de la sortie de ces politiques accommodantes.

## 1.2. Les implications de ce contexte

Le contexte décrit ci-dessus s'est traduit par :

- **Une augmentation des besoins de financement de l'Etat et surtout par une évolution assez erratique de ces besoins** du fait d'une évolution tout aussi erratique des déficits budgétaires enregistrant un écart significatif entre les déficits prévus au niveau des lois des finances et ceux effectivement réalisés.

Ainsi, à titre d'illustration, le déficit budgétaire prévu par la loi des finances 2010 était de 4% du PIB alors que celui réalisé s'est élevé à 4,6%. De même pour 2011 et 2012, les déficits prévus étaient de 3,5% et 4,5% respectivement alors que ceux réalisés se sont situés à 6,2% et 7,3% respectivement.

- **Un changement dans les stratégies d'investissement des investisseurs en BDT qui ont adopté un comportement d'attentisme et des stratégies court-termistes et se sont ainsi orientés** davantage vers les maturités courtes (i) de crainte de subir des contreperformances de leurs portefeuilles en cas de hausse des taux d'intérêt et (ii) dans l'espoir d'obtenir de meilleurs rendements une fois que la hausse des taux sera actée.

## 2. L'appréciation doit tenir compte de la spécificité de l'intervention du Trésor sur le marché des bons du Trésor

Dans le cadre de la réalisation de sa mission d'assurer le financement de l'Etat, la DTFE est soumise à plusieurs impératifs :

- l'impératif de sécuriser le financement de l'Etat, lequel ne peut bénéficier d'aucune dérogation. Il y va de la continuité financière de l'Etat. Cet impératif est contraint par le fait que l'Etat est le seul acteur qui ne peut bénéficier d'avances de trésorerie. Depuis l'année 2006, son compte courant auprès de la Banque centrale doit présenter, un solde positif.
- l'impératif de ne pas impacter négativement les conditions de financement de l'économie et donc de la croissance future. En effet, c'est la croissance économique qui permettra à l'Etat de disposer de ressources financières pérennes et non génératrices d'endettement.
- l'impératif de préserver la confiance des investisseurs dont la formation des anticipations serait fortement impactée par des augmentations irrationnelles des taux d'intérêt qui déprécieraient fortement leurs portefeuilles ce qui en retour pourrait handicaper le financement même du Trésor.

La stratégie de financement adoptée par le Trésor avait pour principaux soucis, en plus de l'impératif primaire de sécuriser le financement de l'Etat, de préserver l'avenir et stabiliser les anticipations des investisseurs. Aussi, peut-on dire que la dégradation de certains indicateurs de la dette découle d'un contexte assez particulier qui a vu la conjonction de plusieurs facteurs négatifs et que les pouvoirs publics ont utilisé les marges de manœuvre dont ils disposaient pour amortir l'ensemble des chocs auxquels notre économie était exposée.

Cette attention particulière apportée aux conditions de financement de l'économie découle du fait que la courbe des taux des BDT, au delà du fait qu'elle constitue un benchmark intégré dans toutes les conditions d'octroi de crédit, représente la référence pour le financement de l'économie.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, les options qui se sont présentées aux gestionnaires de la dette étaient les suivantes :

- soit acter des hausses des taux d'intérêt excessives qui n'ont aucune justification macroéconomique mais qui se basent sur des anticipations, la plupart du temps, irrationnelles

dans le but de préserver une durée de vie moyenne (DVM) du portefeuille de la dette comprise entre 5 et 6 ans; étant précisé que la hausse des taux, une fois actée, alimenterait une spirale haussière continue et durable dans le temps. Ce faisant, nous aurions imprimé à la courbe des taux une allure de loin différente à l'allure actuelle et surtout figer cette courbe sur une période relativement longue.

- Soit accepter une baisse de la DVM de la dette au vu des marges existantes et maintenir une allure de la courbe des taux conforme aux agrégats macro-économiques sachant que, d'une part, le contexte était certes particulièrement complexe, mais néanmoins transitoire dans la mesure où la politique accommodante du gouvernement n'était pas vouée à perdurer et, d'autre part, les investisseurs allaient rapidement retrouver la visibilité nécessaire.

Cet exercice d'arbitrage permanent entre les impératifs de sécuriser le financement de l'Etat sans hypothéquer les conditions de financement de la croissance a nécessité de la part de la DTFE un déploiement d'énergie sans précédent qu'il aurait été encourageant de souligner surtout que l'allure de la courbe des taux des BDT fait l'objet d'une appréciation positive de la part de nos partenaires.

(...)

### 3. Feuille de route de la DTFE

La DTFE souscrit parfaitement aux recommandations de la Cour dans la mesure où la quasi-totalité de ces recommandations sont, sinon, déjà prises en charge, du moins, inscrites dans la feuille de route établie en vue du perfectionnement des cadres, moyens et outils de gestion de la dette et du développement du marché intérieur des bons du Trésor. En effet,

- **La DTFE a conclu le 31 mai 2013 avec la BAD**, en marge des assemblées annuelles de cette institution, une convention de financement de l'assistance technique qui prévoit le parachèvement **aussi bien de la réorganisation des structures en charge de la gestion de la dette déjà entamée avec la création, en 2010, du Pôle Dette**, que de la **cartographie des risques déjà initiée** dans le cadre d'un travail pilote sur les activités de gestion de la dette intérieure et de gestion active de la trésorerie publique.
- **Dans le même sens, nous sommes en discussion avec la Banque Mondiale pour l'acquisition**, du modèle « MTDS » (Mid Term Debt Strategy) qui permettra d'achever **le travail de formalisation de la stratégie de financement déjà lancé et de renforcer et formaliser les analyses de soutenabilité de la dette faites au sein de la DTFE** ou en relation avec les services du FMI dans le cadre des consultations de l'article IV.

Pour ce qui est des autres recommandations, leur état des lieux se présente comme suit :

- **La présence régulière du Trésor sur le marché des adjudications des BDT** et sur toutes les maturités de la courbe constitue un objectif fondamental et permanent de la DTFE et cette dernière s'efforce constamment de le respecter. Toutefois, le Trésor n'est qu'un des intervenants dans le marché de la dette et les contraintes inhérentes aux autres intervenants (banques, sociétés de gestion, sociétés d'assurance, caisses de retraite, ...) ne peuvent et ne doivent être ignorées.
- **La DTFE accorde une importance particulière à la communication avec les principaux opérateurs du marché** et n'a cessé, depuis la création du marché des valeurs du Trésor, d'améliorer et de diversifier les canaux de communications. La dernière mesure en date est l'instauration, en octobre 2013, de « conférences Call » hebdomadaires à la veille de chaque séance d'adjudication avec les IVT pour les informer des besoins de financement du Trésor

pour la séance en question et avoir leur avis sur le potentiel de la demande ainsi que sur les préférences des investisseurs eu égard aux maturités à émettre.

- **Un projet d'une nouvelle convention avec les IVT a été finalisé** et validé avec ces derniers et devra être signé avant la fin de l'année 2013. Cette nouvelle convention qui accorde de nouveaux privilèges aux IVT devrait inciter ces derniers à jouer un rôle plus dynamique dans l'animation des marchés primaires et secondaires des BDT.
- **La DTFE a introduit plusieurs mesures visant à réduire le nombre de lignes en circulation** et les résultats obtenus sont très encourageants. Les efforts pour réduire davantage leur nombre sera poursuivi.
- **La DTFE a réussi à lancer, au mois d'octobre 2013, la cotation électronique** au niveau du compartiment B2B avec l'implication effective des IVT. Les autres intervenants notamment les OPCVM devraient pouvoir accéder et utiliser le 2<sup>ème</sup> compartiment B2C de la plateforme de cotation (le système E-Bond de Bloomberg) dans une seconde phase qui devrait démarrer très prochainement.
- **Le cadre de comparaison des conditions financières entre les différents bailleurs de fonds existe déjà.** Cependant, il convient de mentionner que les différents financements mobilisés auprès des différents bailleurs de fonds, se font souvent sur une base complémentaire et non sur une base concurrentielle. On assiste, en effet, davantage à une spécialisation des bailleurs de fonds dans le financement de certains secteurs et/ou à des cofinancements.
- Pour ce qui est du système de prévision de trésorerie, **les différentes démarches entreprises jusqu'à présent, en collaboration avec les partenaires, ont permis d'améliorer progressivement, et significativement nos prévisions.** La qualité de ces prévisions devrait connaître une mutation qualitative avec l'entrée en vigueur du nouveau système de gestion de la dette et de la trésorerie et la signature de protocoles d'échange d'informations avec les structures concernées. Ceci étant, la DTFE partage les recommandations de la Cour relatives à la mise en place d'un système de codification des flux de trésorerie et l'instauration d'un système d'annonce préalable.
- Pour ce qui est des risques liés aux opérations de placements des excédents de trésorerie, la DTFE, consciente du risque de contrepartie encouru au titre des placements en blanc, a mis en place un cadre de gestion des risques et des règles de gestion préventives au moment du démarrage des opérations de gestion active de la trésorerie et à ce jour, aucun défaut de règlement d'une contrepartie n'est à signaler. **Le recours aux placements en blanc est limité à des cas bien spécifiques et la part de ces opérations dans le nombre global des opérations de placement a été considérablement réduite** (11,5% durant les dix premiers mois de 2013 contre 27% en 2012 et 55,3% en 2010). En plus, il ne faut pas oublier que ces opérations se font sur des durées ne dépassant pas 24H et avec des partenaires dont les assises financières sont solides.

## A. Cadre général de gestion et de suivi de la dette

### A. 1- Cadre juridique

#### A-1-1- L'encadrement de l'endettement de plus en plus renforcé

L'affirmation de la Cour des Comptes selon laquelle la politique d'endettement n'est soumise à aucune limite sur un horizon de moyen terme hormis celle édictée par la loi des finances mérite d'être nuancée. En effet, même si le cadre juridique ne précise pas une limite quantitative pour la dette

publique à moyen terme, la politique de la dette s'inscrit dans le cadre de la stratégie économique du Gouvernement, telle que décrite dans la déclaration gouvernementale, qui définit les orientations de la politique économique et fixe les objectifs macro-économiques à atteindre à moyen terme. La loi de finances ne constitue qu'une déclinaison de cette stratégie sur une base annuelle.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, le principe de l'équilibre des finances de l'Etat est désormais un principe constitutionnel.

Par ailleurs, le projet de la nouvelle loi organique des finances devrait apporter un encadrement plus précis dans la mesure où il est question de limiter l'utilisation de la dette au financement exclusif des dépenses d'investissement.

Pour les emprunts intérieurs, le législateur n'a pas fixé de limites du fait qu'il existe dans le budget des rubriques de dépense qui ont un caractère évaluatif et non limitatif telles que les salaires et les dépenses relatives à la dette. Cette absence de limite aux emprunts intérieurs n'est par conséquent que le corollaire du caractère non limitatif de certaines dépenses. En effet, s'il existait un plafond pour les deux sources de financement (intérieures et extérieures), la continuité financière de l'Etat pourrait être mise en jeu dans la mesure où l'Etat peut être amené à faire face à des dépenses exceptionnelles.

A cela s'ajoute le fait que le déficit budgétaire réalisé peut s'avérer beaucoup plus important que le niveau voté. Sans cette flexibilité prévue par la loi organique des finances, l'Etat serait exposé au risque de ne pas être en mesure d'honorer ses engagements financiers.

Le plafond des mobilisations extérieures inscrit dans la loi de finances est établi sur la base des prévisions de tirages déterminés selon des hypothèses relatives aussi bien aux nouveaux contrats pouvant être signés au courant de l'année qu'aux rythmes de décaissement des prêts finançant les réformes et d'exécution de certains projets physiques.

Cela étant précisé, il faut également noter que le recours aux emprunts extérieurs ne procède pas uniquement d'une logique de financement de projets mais également de reconstitution des avoirs extérieurs ; lesquels ont subi une importante contraction ces dernières années.

La problématique de cette période est celle de savoir dans quelle mesure on peut se permettre de ne pas recourir aux financements extérieurs quand il y a risque de dégradation des avoirs extérieurs.

(...).

Pour ce qui est du montant des emprunts intérieurs à moyen et long terme inscrit au niveau de la loi de finances, il est déterminé sur la base d'hypothèses de travail (niveau de déficit budgétaire, volume des financements extérieurs, conditions du marché...) arrêtées au moment de la préparation du projet de ladite loi. De ce fait, le montant réalisé au titre de ces emprunts peut différer de celui inscrit dans la loi de finances, et qui n'est pas un plafond au sens de la loi, si ces hypothèses de travail ne se réalisent pas.

(...)

D'autre part, la concentration des souscriptions sur les maturités inférieures ou égales à 2 ans découle exclusivement de considérations de marché. En effet, la structure des levées du Trésor doit être analysée, particulièrement dans les situations de resserrement en matière de volume et de taux, en tenant compte de la structure de la demande du marché. Généralement, dans de telles situations, le Trésor ne dispose pas de beaucoup de marges de manœuvre et la structure de ses levées est fortement corrélée avec celle de la demande des investisseurs.

## **A-1-2- Complémentarité des intervenants dans la gestion de la dette**

**Le fait que plusieurs directions interviennent en matière de dette et de trésorerie ne traduit pas l'existence de chevauchements, mais plutôt de complémentarité.** En effet, chaque direction a une mission précise et intervient sous un angle particulier et pour des objectifs bien déterminés.

(...)

Ainsi, la DTFE, en tant que chargée de veiller sur les équilibres internes et externes et de définir et de mettre en œuvre la stratégie de financement, intervient en amont à l'occasion du cadrage macroéconomique et de celui des lois de finances. Elle a également la charge de mobiliser les ressources internes ainsi que les ressources externes nécessaires au financement des réformes structurelles et d'instruire les projets ou opérations requérant la garantie de l'Etat ou bénéficiant de la rétrocession de financements extérieurs.

La Direction du Budget, quant à elle, intervient dans la mobilisation des financements des projets inscrits dans le budget et liés aux différentes stratégies sectorielles.

L'intervention de la Trésorerie Générale du Royaume est effectuée pour des raisons liées au contrôle de la dépense et à la centralisation comptable.

Pour sa part, BAM intervient en sa qualité d'agent financier de l'Etat pour les opérations de paiement et de décaissement et en tant que teneur du compte courant du Trésor.

## **A-2- La formalisation de la stratégie d'endettement, des procédures de gestion, du contrôle interne et de la cartographie des risques : un chantier déjà ouvert par la DTFE**

(...)

D'ailleurs, au moment de l'intervention de la mission de la Cour des comptes, la DTFE lançait des réformes qu'on peut qualifier de « 3ème génération » en vue de la modernisation de ses cadres organisationnel et institutionnel ainsi que de ses outils et méthodes de gestion pour converger davantage vers les normes internationales et les meilleures pratiques en la matière.

Pendant la réalisation de ladite mission, le processus de modernisation se poursuivait et la formalisation souhaitée de l'ensemble des aspects liés à la gestion de la dette (stratégie de financement, manuels de procédures, cartographie des risques, indicateurs de performances, contrôle interne, audit interne...) avait déjà démarré, toutefois, sa mise en place ne pourra se faire que progressivement.

### **A-2-1- Processus continu de modernisation du cadre organisationnel**

Après les avancées substantielles réalisées par notre pays en matière de gestion de la dette aussi bien intérieure qu'extérieure et de la gestion de trésorerie, la DTFE a lancé, en 2010, un processus de modernisation des structures en charge de la gestion de la dette avec une feuille de route claire étalée sur plusieurs années et des objectifs bien identifiés.

La dernière réforme de grande envergure est celle relative à la création, en Juin 2010, du Pôle Dette en vue de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de financement basée davantage sur l'arbitrage entre les sources de financement internes et externes et également pour se conformer aux meilleures pratiques internationales en matière d'organisation.

Lors de la création du Pôle Dette, il a été effectivement procédé à un regroupement des différentes structures en charge de la gestion de la dette en une seule structure. Toutefois, une refonte des missions



de ces structures autour des activités de gestion du portefeuille global de la dette dans une logique d'activité par métier est une réforme importante et doit se faire de manière progressive eu égard à la sensibilité de la thématique, particulièrement dans le contexte 2010-2013 et, au fur et à mesure de la mise en place des pré-requis nécessaires pour assurer une mutation fluide et sans conséquences négatives sur la performance des gestionnaires de la dette et sur la nécessité de continuer à délivrer une gestion saine et efficace de la dette publique. Il s'agit de la stratégie normale adoptée lors de toute conduite de changement.

Parmi les principaux pré-requis nécessaires et pour lesquels le travail a déjà été entamé ou en cours de préparation, on peut citer :

La refonte des deux anciens systèmes d'information de gestion de la dette extérieure et de la dette intérieure et leur remplacement par un nouveau système unique et intégré. Le choix a porté sur la solution « Wall Street Suit » (WSS), une solution de renommée internationale utilisée par plusieurs agences de la dette et banques centrales de pays développés. Ce projet en est aujourd'hui à la phase de mise en production du progiciel.

L'élaboration du manuel de procédures. Un premier projet de manuel de procédures relatif aux opérations de gestion de la dette intérieure et aux opérations de la trésorerie a été élaboré et fait l'objet d'une actualisation permanente afin de tenir compte de l'évolution du cadre opérationnel et du contexte de réalisation des opérations.

L'élaboration d'une cartographie des risques, qui consiste, dans un premier temps, en l'identification des risques opérationnels inhérents aux opérations de gestion de la dette et de la trésorerie, la mise en place d'une méthodologie pour les quantifier et les mesurer et assurer par la suite leur suivi.

(...)

### **A -2-2- Processus de formalisation des procédures et du cadre de contrôle interne enclenché**

Conscient de la nécessité de mettre en place un cadre formel de contrôle interne, la DTFE s'est attelée à mettre en place les outils de contrôle interne à travers notamment la définition des règles de gestion applicables aux placements des excédents du compte courant du Trésor, l'initiation des travaux pour la mise en place d'une cartographie des risques, l'élaboration d'un manuel des procédures par type d'opérations (adjudication, placement, emprunt, rachat et échange) et la refonte du système d'information de gestion de la dette et de la trésorerie.

Pour ce qui est des procédures formalisées, il est incontestable que leur existence est nécessaire pour améliorer et surtout faciliter la gestion dans n'importe quelle organisation. Une première ébauche d'un manuel de procédures selon les normes standards en la matière a été élaborée au niveau des activités de la gestion de la dette intérieure et de la trésorerie et sera ensuite, dans une démarche graduelle, étendue aux autres activités exercées au sein du Pôle Dette.

### **A -2-3- Vers un cadre formalisé d'évaluation interne et externe**

Consciente de l'importance de disposer d'une structure d'audit interne en charge d'évaluer la gestion de la dette et de la trésorerie effectuée par le Pôle dette, de relever les insuffisances éventuelles et de proposer les améliorations nécessaires, la DTFE a déjà projeté de créer un service d'audit interne au sein dudit Pôle.

Par ailleurs et comme cela a été mentionné auparavant, la DTFE a mis en place une assistance technique avec la BAD dédiée spécialement aux aspects organisationnels et fonctionnels du Pôle Dette et dont

les principaux axes couvrent, entre autres, la mise en place d'un système d'audit interne pour le pôle dette.

Concernant l'audit externe, la DTFE est une administration soumise au contrôle de la Cour des comptes et de l'IGF.

### A. 3- Existence d'une stratégie de gestion de la dette claire et partagée

La gestion de la dette au Maroc s'est toujours faite dans le cadre d'une stratégie claire et partagée bien qu'elle n'ait été, il est vrai, formalisée qu'en 2008. La publication de cadres formels sur la stratégie de gestion de la dette, à l'échelle internationale n'a commencé à être effectuée qu'à partir du début des années 2000 avec la création de bureaux autonomes de gestion de la dette. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'avant 2008, aucune action n'a été entreprise par la DTFE.

(...)

**Pour ce qui est de l'observation relative à l'établissement des objectifs de gestion des dettes intérieure et extérieure de manière indépendante**, il est important de préciser que certains principes de gestion de la dette ne s'appliquent pas de la même manière à l'une et à l'autre catégorie de dette au vu de leurs caractéristiques très différentes. C'est le cas notamment des objectifs relatifs aux deux indicateurs « part de la dette à court terme » et « durée de vie moyenne ».

Ces deux indicateurs ont du sens lorsqu'il s'agit de la dette intérieure où le Trésor dispose des outils nécessaires pour agir sur eux (dette de marché avec différentes maturités allant du court terme au très long terme) et où le risque de refinancement peut être important s'il est mal géré.

Le cas est différent pour la dette extérieure, contractée essentiellement auprès de créanciers multilatéraux et bilatéraux, et où les conditions sont propres à ces créanciers. Dans ce cas, il n'y a aucun enjeu à fixer des objectifs pour ces deux indicateurs dans la mesure où cette dette est une dette à long terme, amortissable et assorties généralement de conditions concessionnelles.

Ceci étant, et malgré les différences entre les deux dettes, il y a des similitudes entre elles et l'objectif de la création du Pôle dette est de capitaliser sur ces similitudes. Certes, il n'y aura jamais une intégration pure et parfaite de la gestion des deux dettes tant que la dette extérieure n'est pas majoritairement ou exclusivement une dette de marché mais notre objectif est de travailler sur l'optimisation de ces similitudes.

Pour ce qui est de l'approche adoptée par le Pôle Dette pour définir les repères en matière d'indicateurs de coûts et de risques pour la dette intérieure, celle-ci a été partagée avec des experts internationaux en la matière (Agence France Trésor, Agence de la Dette Belge, BIRD, BAD), qui ont exprimé leur accord avec ladite approche. Cette approche, telle que partagée avec la mission de la Cour, nous semble appropriée et satisfaisante jusqu'à présent dans l'attente d'utiliser, le cas échéant, de nouvelles méthodes empiriques.

Par ailleurs, et de l'avis de l'ensemble des experts en la matière, quelque soit la sophistication des modèles et logiciels utilisés, ces derniers aboutissent souvent à des résultats intuitifs qui sont partagés par la plupart des gestionnaires de la dette et sont adaptés au cas par cas en fonction du niveau de développement des marchés de la dette, de la sophistication des instruments de dette qui sont à la disposition des gestionnaires de la dette et du degré d'ouverture de ces marchés sur les investisseurs étrangers.

Enfin et pour ce qui est de l'affirmation selon laquelle aucun objectif n'est fixé en terme de répartition entre dette intérieure et extérieure, la dette extérieure du Trésor est une dette que l'on peut qualifier

de « bienvenue » tant par ses caractéristiques concessionnelles que par son impact sur le desserrement de la liquidité intérieure et surtout son impact sur la reconstitution des avoirs extérieurs. L'objectif par rapport à cette dette et l'effort des mobilisations qui en découle est fixé beaucoup plus en amont et répond aux exigences des équilibres macro-économiques globaux.

Par rapport à la stratégie de financement, cette dette constitue une donnée exogène. Ce n'est qu'une fois que le potentiel des mobilisations est fixé que l'on arbitre entre dette intérieure et dette sur le marché financier international.

## **A-4- Cadre de gestion des risques**

### **A-4-1- Gestion intégrée des risques des deux composantes de la dette**

Les fonctions d'analyse et de gestion des risques inhérents à la dette du Trésor, même effectuées de manière séparées en raison de l'organisation qui était en place, ont enregistré des avancées remarquables, ce qui s'est répercuté positivement sur la qualité de la structure du portefeuille de cette dette. Il convient de noter que cette séparation n'était pas préjudiciable à la qualité de gestion des risques étant donné les risques spécifiques à chaque catégorie de dette ainsi que l'existence d'instruments de gestion de ces risques qui diffèrent d'une catégorie de dette à une autre.

Avec la mise en place du Pôle Dette, l'organisation cible prévoit la création d'une division du middle office qui sera, justement chargée, entre autres, de la gestion consolidée des risques de la dette.

### **A-4-2- Identification des risques conforme aux meilleures pratiques internationales**

Il est important de préciser que les gestionnaires de la dette au Maroc sont pratiquement confrontés aux mêmes risques financiers qui peuvent exister ailleurs (risques de taux, risque de change, risque de refinancement, risque de financement, risques de contrepartie, risques opérationnels...). Ce qui diffère d'un pays à l'autre, ce sont (i) les degrés d'occurrence et de gravité de ces risques, (ii) la sophistication et la profondeur des marchés existants dans ces pays qui permettent d'offrir plus d'instruments adéquats pour gérer ces risques et (iii) la capacité des gestionnaires de la dette à identifier ces risques, les évaluer et mettre en place les mesures où les instruments nécessaires pour couvrir ces risques ou du moins les minimiser.

Le cadre de gestion des risques au Maroc qui existe et sa modernisation en cours, s'est tout naturellement inspiré des meilleures pratiques internationales, mais tout en tenant compte du contexte marocain et du vécu quotidien des gestionnaires de la dette qui sont tenus de gérer les risques auxquels ils sont confrontés avec les instruments que l'environnement du système financier leur permet.

Pour ce qui est de l'absence d'une démarche formalisée pour l'analyse, l'identification et l'évaluation des risques propres au cas de la dette marocaine, sa mise en place fait partie des projets déjà identifiés et est incluse dans l'assistance technique financée par la BAD. Mais ceci ne signifie pas qu'il y ait absence totale d'une démarche appropriée pour l'analyse, l'identification et l'évaluation des risques. (...).

Concernant la non disposition d'outils de stress tests, il est important de noter que le système d'information actuel est un outil qui a été conçu et déployé, au début des années 1990, pour apporter une réponse à des besoins spécifiques identifiés à cette époque (...).

Le nouveau système intégré pour la gestion du processus d'endettement et de la trésorerie, en phase de finalisation ainsi que le logiciel MTDS de la Banque mondiale permettront à travers les modules de simulation d'évaluer la viabilité de la dette et ce, sur la base du calcul d'indicateurs primaires, avancés et

synthétiques d'endettement en fonction de différentes hypothèses relatives au cadre macroéconomique et à son évolution.

## **B. Analyse de la soutenabilité de la dette publique**

### **B-1- Suivi de la vulnérabilité**

#### **B-1-1- Gestion opérationnelle de la dette dans le cadre d'une vision globale**

La gestion opérationnelle de la dette telle qu'assurée par les structures concernées directement par cette activité n'exclut pas l'existence d'une vision stratégique au sein de la DTFE à laquelle contribuent de manière coordonnée les différents pôles de cette direction. En effet, conformément au décret portant attributions et organisation du MEF, cette direction assure des missions aussi bien opérationnelles que stratégiques.

Pour rappel, la DTFE dispose d'un pôle macro-économique dont les missions consistent, en premier lieu, à définir les conditions des équilibres macroéconomiques en s'assurant, en particulier, de la soutenabilité des finances publiques y compris bien entendu la dette publique, et de la viabilité de la balance des paiements ; définition sur la base de laquelle sont arrêtés le niveau de déficit soutenable, le niveau de la dette, la stratégie de financement extérieur, .... De plus, ce pôle veille tout au long de l'année sur ces équilibres macroéconomiques.

Ainsi, la gestion de la dette au Maroc s'inscrit dans le cadre d'une vision macro-économique à moyen terme qui permet d'analyser les interrelations entre les différentes variables économiques notamment les effets du déficit du Trésor sur les taux d'intérêt, le financement de l'économie, l'investissement et les comptes extérieurs. Le niveau de déficit budgétaire et par conséquent celui de la dette sont arrêtés à des niveaux compatibles avec un financement adéquat de l'économie.

Les objectifs fixés chaque année pour la dette sont déterminés sur la base des projections macro-économiques portant sur les principales variables macro-économiques à savoir la croissance, le déficit budgétaire, la balance des paiements, la monnaie et l'inflation. Ces projections permettent de définir le niveau de déficit à même d'assurer la soutenabilité de la dette. Dans le cas où ces projections laissent apparaître un niveau de déficit jugé insoutenable, des mesures d'ajustement budgétaire sont proposées pour rétablir cette soutenabilité.

#### **B-1-2- Gestion consolidée de la dette avec le concours d'autres entités du ministère**

Pour ce qui est du fait que la gestion de la dette est axée sur la dette directe du Trésor, tout en accordant moins d'intérêt à la dette des EEP garantie par l'Etat et en ne couvrant pas les autres passifs (implicites, éventuels, conditionnels), il y a lieu d'apporter les précisions suivantes :

- sur le plan institutionnel, la DTFE exerce ses attributions en matière de gestion de la dette conformément à la réglementation en vigueur. Dans ce cadre, elle est tenue de suivre la dette des EEP; (Cf. D-1-2 pour le rôle de la DTFE en matière de suivi de la dette des EEP)
- le suivi des autres passifs de l'Etat ou du secteur public dans son ensemble est assuré par les directions concernées, à savoir : la DEPP, la TGR et la DAPS.

Néanmoins, ceci n'a pas empêché cette direction d'engager, avec le concours des directions concernées, un travail de consolidation de la dette couvrant la dette de l'Etat, des EEP et des collectivités locales.

Enfin, le passage à la comptabilité patrimoniale, recherchée à travers la réforme du plan comptable de l'Etat, permettra de donner une vue sur l'ensemble des passifs et des actifs de l'Etat et ce, en conformité avec les normes en la matière.

### **B-1-3- Système de suivi rétrospectif et prospectif**

Dans le cadre de la gestion de la dette, des indicateurs de coût et de risque ont été mis en place et sont suivis. Ces indicateurs, qui sont usuels et utilisés partout par les gestionnaires de la dette, permettent de renseigner sur les résultats de la stratégie de financement et de gestion de la dette poursuivie et de prendre, en conséquence, les mesures nécessaires et apporter les ajustements qui s'imposent pour atteindre les objectifs fixés. Ce qui est visé par cette démarche est bien le futur et non les années passées.

Toutefois et même s'il est vrai que le pôle dette ne dispose pas actuellement d'un système spécifique de gestion des risques, cela n'empêche pas les gestionnaires de la dette de réaliser des analyses rétrospectives et prospectives en utilisant les outils informatiques disponibles.

De plus, le système d'information que la DTFE est en train de mettre en place devrait faciliter la prise en charge de ce type d'analyse et le logiciel MTDS (Medium Term Debt Strategy) qu'elle envisage d'acquérir auprès de la Banque mondiale devrait enrichir l'analyse en intégrant les autres aspects macroéconomiques.

## **B-2- Des sources de vulnérabilité identifiées et maîtrisées**

### **B-2-1- Croissance à volatilité de plus en plus réduite**

Certes, une croissance volatile et insuffisante constitue une source de vulnérabilité pour la dette publique. Toutefois, il y a lieu de noter qu'en ce qui concerne le Maroc, cette volatilité a été réduite d'une façon significative depuis le début de la décennie 2000 suite à la diversification des sources de la croissance économique et à l'émergence de nouveaux secteurs à fort potentiel de croissance, comme conséquence des réformes structurelles et des politiques sectorielles mises en œuvre. En effet, l'écart-type de la croissance économique est passé de 6,7% au cours des années 90 à 1,7% durant la décennie 2000, soit une baisse de la volatilité de 75%.

Par ailleurs et s'agissant du fait que des perturbations défavorables du cadre macro-économique liées aux réalisations agricoles pourraient affecter négativement la soutenabilité de la dette, il est à préciser que les résultats du stress test conduit par la mission du FMI en 2004 portait sur la dette de 2003 dont le niveau était beaucoup plus élevé par rapport à aujourd'hui (68,2 % du PIB contre 59,6 % en 2012). Le stress test mené par le FMI sur la dette actuelle montre, au contraire, que la dette du Trésor reste soutenable à l'horizon 2017, en dépit de l'effet combiné des chocs liés à la croissance, aux taux d'intérêt, aux taux de change et au déficit primaire.

### **B-2-2- Des perspectives positives pour la consolidation du cadre budgétaire**

Il convient de préciser que l'augmentation des levées du Trésor sur le marché domestique n'a pas affecté outre mesure les conditions de financement sur le marché en termes aussi bien de niveau de taux d'intérêt que des possibilités de financement du secteur privé et ce, grâce à une politique monétaire accommodante et parce que justement nous sommes dans un contexte particulier où la demande de crédit par l'économie est faible. Les sorties du Trésor sur le marché financier international en 2010 et 2012 ont également contribué à desserrer la pression sur les conditions de financement sur le marché domestique aussi bien pour le Trésor que pour le reste de l'économie. La stabilité des taux d'intérêt appliqués à l'économie témoigne de l'absence d'effet d'éviction du secteur privé pendant les années d'élargissement du déficit budgétaire.

Par ailleurs, les mesures prises récemment par le gouvernement pour maîtriser la dépense publique (début de la réforme de la caisse de compensation avec l'institution du système d'indexation partielle et recours à une couverture contre les risques de hausse des produits pétroliers, maîtrise de la masse salariale et rationalisation des dépenses d'investissement) montrent que le caractère « incompressible » de certaines dépenses n'est pas irréversible. Les perspectives positives que cette politique de consolidation du cadre budgétaire est entrain de créer devraient inverser la tendance haussière du taux d'endettement observée depuis 2010.

### **B-2-3- Baisse des liquidités sans impact sur la vulnérabilité de la dette**

Les vulnérabilités pour la dette que la situation de sous-liquidité, que connaissent les banques depuis 2007 en liaison avec la baisse des avoirs extérieurs, peut créer, même si elles existent, devraient être relativisées, car la Banque centrale, de par ses missions, compense cette destruction monétaire d'origine externe et dispose de tous les instruments nécessaires pour assurer un approvisionnement suffisant du marché en liquidité de façon à permettre un financement normal de l'économie marocaine. La preuve en est que, malgré la persistance de cette situation de sous-liquidité, les taux d'intérêt sont restés quasi-stables et ce, grâce à la poursuite d'une politique monétaire accommodante.

Aujourd'hui, les autorités publiques ont fixé un objectif de stabilisation du niveau des avoirs extérieurs à quatre mois d'importations, ce qui devrait limiter l'impact sur les liquidités des banques.

## **C. Gestion de la dette intérieure**

### **C-1- Evolution de l'endettement sur le marché intérieur**

#### **C-1-1- Evolution de la dette intérieure**

Dans la mesure où l'évolution de l'endettement est intimement liée à l'évolution des déficits budgétaires, l'analyse de l'évolution de l'encours de la dette intérieure ne peut se faire indépendamment de ce facteur. D'ailleurs, le désendettement enregistré en 2007 et 2008 est lié à la réalisation d'excédents budgétaires.

#### **C-1-2- Le marché des adjudications des BDT : principale source de financement du Trésor**

Le recours du Trésor de manière importante au marché intérieur pour financer les besoins en période de crise est à saluer. Cela signifie que le marché intérieur a pu jouer pleinement son rôle de principale source de financement du Trésor et de l'économie de manière générale ; cette situation étant le fruit des efforts de modernisation de ce marché réalisés par la DTFE de manière continue depuis les années 90.

(...)

#### **C-1-3- Une gestion plus fine de la dette et de la trésorerie avec des impacts positifs des opérations du Trésor sur la liquidité bancaire**

Certes, et par définition, les opérations du Trésor peuvent contribuer au resserrement de la liquidité bancaire en l'absence d'instruments adéquats pour en limiter l'impact. Néanmoins et grâce à la mise en place de la gestion active de la trésorerie publique en 2010, la Direction du Trésor a réussi à limiter l'effet restrictif des opérations du Trésor sur la liquidité bancaire. (...).

Grâce à cette réforme, les ponctions du Trésor sont devenues très temporaires et les fonds encaissés sont rapidement réinjectés dans le circuit bancaire à travers les opérations de placement effectuées quotidiennement par la DTFE.

Les résultats de cette stratégie sont d'ailleurs reflétés au niveau de l'évolution du solde global du compte courant du Trésor (CCT) qui constitue l'indicateur de référence à ce sujet.

Le tableau ci-dessous montre clairement la baisse, d'une année à l'autre, du solde quotidien moyen du CCT, hors opérations de placement, passant de 6.471 MDH en 2010 à 4.809 MDH en 2012 ; témoignant de l'amélioration de la gestion des flux de trésorerie et de l'optimisation du recours à l'endettement ayant conduit à une baisse progressive de la rétention des liquidités par le Trésor. Le corollaire à la réduction du solde du CCT est bien l'injection des liquidités dans le circuit bancaire.

De même, ledit tableau montre l'impact très positif des opérations de gestion active de la trésorerie publique qui ont permis d'injecter quotidiennement dans le circuit bancaire, et donc d'alimenter la liquidité bancaire, plus de 2,3 MMDH en moyenne sur la période 2010-2012.

Moyenne quotidienne en MDH	2010*	2011	2012
Socle du CCT sans interventions de la DTFE	6 471	5 241	4 809
Socle du CCT après interventions de la DTFE	3 570	3 070	2 821
Ecart constatés**	-2 901	-2 171	-1 988

\*Les interventions du Trésor sur le marché monétaire ont débuté au mois de février 2010.

\*\*Cet écart représente le niveau des injections moyennes quotidiennes du Trésor sur le marché monétaire.

### C-1-4- Evolution de la demande des investisseurs pour les BDT

L'évolution de la demande du marché pour les BDT est influencée par plusieurs facteurs et pas seulement par le comportement du Trésor sur le marché primaire. Ces facteurs concernent essentiellement :

- **la liquidité du système bancaire** : A ce niveau, il faut distinguer entre la période d'avant 2007 qui a été caractérisée par une surliquidité du système bancaire et la période allant de 2007 à ce jour marquée par le creusement du déficit de la liquidité bancaire. (...);
- **L'épargne disponible des investisseurs institutionnels**. A titre d'illustration, l'externalisation, en 2006, des caisses de retraites de certains établissements publics s'est traduite par une forte expansion de la demande particulièrement pour les maturités longues ;
- **Les anticipations des investisseurs** qui évoluent en fonction du contexte macroéconomique et de la visibilité dont ils disposent ; et
- **L'activité sur le marché de la dette privée** ; les émissions sur ce compartiment se sont accrues de 43% en moyenne annuelle entre 2005 et 2011 passant d'un volume de 8,9 MMDH à 75,3 MMDH. Pour sa part, le stock de la dette privée à fin 2011 s'est établi à 179,38 MMDH contre à peine 31,5 MMDH en 2005.

Concernant la baisse de la demande des investisseurs et sa concentration sur le CT, celle-ci est tout à fait normale au vu des incertitudes qu'engendrent les circonstances actuelles. Ceci n'est pas limité au cas du Maroc puisque même dans les pays de l'OCDE et après la crise financière, leurs besoins de financement ont augmenté suite à la recapitalisation du système bancaire ce qui a engendré une baisse de la demande et sa concentration sur le CT et a obligé ces émetteurs souverains à augmenter les émissions à CT et parfois même à suspendre temporairement les émissions à moyen et long termes.

Les dernières mesures prises par le gouvernement notamment celles en relation avec la réforme de la caisse de compensation (l'indexation partielle des prix des produits pétroliers liquides, couverture des prix de gasoil) de même que son engagement de préserver les équilibres macroéconomiques et de réduire le déficit budgétaire à l'horizon 2016 ont permis une amélioration de la visibilité chez les investisseurs ce qui s'est traduit par une augmentation de la demande pour les titres de l'Etat ainsi qu'un regain d'intérêt pour les maturités moyennes et longues. (Cf. C-2-1 ci-dessous)

## **C-2- Gestion des émissions des bons du Trésor**

### **C-2-1- Concentration des levées sur les BDT à court terme et baisse de la durée de vie moyenne de la dette intérieure à contextualiser**

Nous partageons l'analyse sur le fait qu'une forte concentration des mobilisations sur le court terme expose le Trésor au risque de refinancement. C'est pour cette raison que la DTFE exerce une veille permanente sur les indicateurs de risque de refinancement.

Rappelons que la concentration des levées sur les BDT à court terme a été une conséquence mécanique du comportement des investisseurs sur le marché de la dette qui ont eu un comportement court termiste en réaction à l'augmentation importante des besoins de financement du Trésor du fait de l'ensemble des facteurs évoqués précédemment en relation avec le contexte international et national.

Dans l'accomplissement de sa mission de sécuriser le financement du Trésor, la problématique pour la DTFE consistait à faire un arbitrage, quand il était possible (les soumissions sur les maturités moyennes et longues se sont nettement réduites pendant la période sous revue), entre une réduction de la durée de vie moyenne de la dette (des marges à ce niveau existaient du fait de l'allongement important de cette DVM que la DTFE a réussi à faire pendant les années antérieures) et une envolée des taux dont l'impact sur les conditions de financement de l'économie n'est plus à démontrer. La DTFE a fait le choix, quand elle avait la possibilité de le faire, comme cela a été précisé au niveau du préambule, de tolérer une réduction de la DVM.

A noter, par ailleurs, que l'objectif en termes de durée de vie moyenne est un objectif à moyen terme et que la pratique de la gestion de la dette n'exclut pas une déviation temporaire par rapport à cet objectif quand les conditions de marché sont défavorables.

A cet égard, il est intéressant de signaler que l'amélioration de la visibilité chez les investisseurs à la suite de la mise en place par le gouvernement des dernières mesures évoquées ci-dessus (paragraphe C-1-4), a encouragé les investisseurs institutionnels à se repositionner sur les maturités moyennes et longues.

Profitant de ce nouveau contexte, le Trésor a pu lever d'importantes ressources à moyen et long termes atteignant 39% du volume global émis entre août et novembre 2013 contre à peine 5% entre janvier et juillet 2013, ce qui a permis d'allonger la DVM de la dette intérieure de 4 mois pendant cette courte durée pour la porter à 4 ans et 5 mois.

### **C-2-2- Le risque de refinancement reste maîtrisé malgré des échéances de remboursement de plus en plus courtes**

Il est clair que la concentration des levées sur les maturités courtes a eu un impact sur le profil de l'échéancier de la dette intérieure. Toutefois, cet impact reste maîtrisé parce que (i) la concentration des remboursements au titre des mois et des années à venir n'est pas excessive au vu des montants en jeu et (ii) le niveau de développement relativement avancé du marché intérieur marocain, l'introduction par la DTFE des instruments modernes de gestion des risques de refinancement (rachats et échanges)



et la diversification des sources de financement du Trésor permettent à la DTFE de gérer les risques éventuels en toute sérénité.

### **C-2-3- Répartition des tombées mensuelles de la dette intérieure irrégulière mais gérable**

Le lissage de l'échéancier de remboursement de la dette, qui permet de réduire le risque de refinancement pour le Trésor, est un des indicateurs que la DTFE suit constamment pour anticiper les risques potentiels de refinancement et constitue un des éléments de prise de décision lors des séances d'adjudication.

Toutefois, il y a lieu de relativiser le degré d'importance de cet indicateur au vu de l'évolution de l'importance des autres objectifs de la gestion de la dette et également de la modernisation des instruments de cette gestion.

En effet, l'augmentation des tombées est en partie la conséquence de la stratégie menée par la DTFE dans le cadre des émissions de lignes benchmark avec des gisements de plus ou moins 10 milliards de DH visant à augmenter la profondeur et la liquidité du marché secondaire des BDT.

La DTFE dispose aujourd'hui des instruments pour gérer le risque de refinancement lié à ces pics de remboursement : les échanges et les rachats de BDT. Des programmes d'échanges et/ou de rachats seront mis en place progressivement à l'approche de ces tombées pour réduire ces pics à des niveaux qui seront considérés comme refinançables sans risque important.

La gestion active de la trésorerie est un autre moyen qui permet de gérer le risque de refinancement. Ainsi et grâce à la gestion active qui offre la possibilité de placement, le Trésor pourra mobiliser, à l'avance et sur plusieurs séances d'adjudication antérieures, des volumes plus élevés que les besoins à financer et les volumes ainsi mobilisés seront placés sur le marché monétaire en attendant la date de remboursement de l'échéance à refinancer.

### **C-3- Processus continu de modernisation du marché des bons du Trésor**

(...)

Aujourd'hui et malgré les insuffisances qui peuvent être encore relevées, le marché marocain de la dette est considéré comme l'un des marchés les plus matures en Afrique et dans la région MENA. En un temps relativement court (moins d'une vingtaine d'année d'existence), ce marché est devenu la pierre angulaire du secteur financier marocain, la référence pour les autres compartiments de ce secteur et la principale source de financement du Trésor.

Ceci étant dit, un marché n'est, par définition, jamais complètement parfait et la poursuite de la transparence, de la liquidité, de l'efficacité et de l'efficacités de ce marché constituent des cibles permanentes. L'atteinte de ces cibles constitue l'ossature de la réforme engagée par la DTFE depuis la création de ce marché et qui continue.

Sans relater l'ensemble de ce qui a été réalisé les années passées, il est utile de rappeler les projets sur lesquels nous travaillons actuellement dont notamment :

- La révision du calendrier d'émission du Trésor,
- La mise en place de la cotation électronique,
- La mise en place d'une nouvelle convention Trésor-IVT,
- L'introduction de la facilité de prêt de titres,

- L'encadrement juridique du marché à terme ;
- La mise en place d'un marché de prêt/emprunts de titres...

### **C-3-1- La présence régulière du Trésor sur le marché des adjudications est un des chantiers prioritaires sur lequel travaille la Direction du Trésor**

L'irrégularité des levées de la DTFE sur le marché des BDT durant la période 2006-2011 ne relève pas d'une insuffisance dans la gestion des adjudications mais plutôt d'un souci de bonne gestion des deniers publics et d'un recours maîtrisé à l'endettement dans un contexte particulier caractérisé par la baisse de la liquidité bancaire, la concentration des offres sur le court terme, l'indisponibilité, à l'époque, des instruments de gestion de la dette et de la trésorerie, ...

Néanmoins, l'objectif d'assurer une présence régulière du Trésor sur l'ensemble des maturités constitue un des chantiers prioritaires sur lequel travaille la DTFE depuis plusieurs années. A cet effet, et comme cela a été porté à la connaissance de la mission, plusieurs projets ont été mis en place qui concourent au renforcement de la transparence et de la prévisibilité de la politique d'émission du Trésor, en l'occurrence, la création des lignes benchmarks en 2010, la mise en place des opérations de gestion active de la dette intérieure dès 2008 et la réalisation des premières opérations en 2011, la révision du calendrier des émissions, l'organisation des échéances de remboursement des BDT et l'amélioration de l'information communiquée.

Les résultats des efforts fournis par le Trésor dans ce domaine sont éloquentes. Ainsi, le nombre de séances où le Trésor n'a pas effectué de levées a été réduit progressivement entre 2007 et 2009 passant de 23 séances en 2007 à 14 en 2008 pour s'établir à 0 séance depuis 2009.

### **C-3-2- Réduction progressive du nombre de lignes peu liquides en circulation**

Certes le nombre de lignes en circulation demeure encore élevé en raison essentiellement de la multiplicité des lignes à long terme créées avant l'introduction de la technique d'assimilation et qui ne sont pas encore toutes arrivées à échéance. Le rachat de ces lignes n'est pas toujours possible car les investisseurs préfèrent les détenir jusqu'à leur maturité du moment qu'elles leur procurent un rendement élevé.

Toutefois et pour remédier à cette situation, la DTFE a introduit plusieurs mesures dont principalement (i) la technique d'émission par assimilation, (ii) l'augmentation progressive des gisements des lignes, (iii) la création de lignes benchmark et (iv) l'introduction des opérations de gestion active de la dette.

Les actions introduites par la DTFE ont abouti à un résultat très encourageant. En effet, le nombre de lignes en circulation a été divisé par trois passant de 321 lignes en 1997 à 115 à fin 2011 au moment où l'encours global de ces lignes a été multiplié par 5. A fin 2012, le nombre de ces lignes a été davantage réduit pour se situer à 83 lignes.

### **C-3-3- Renforcement de la communication avec les investisseurs**

A la DTFE, nous sommes conscients de l'importance de la communication et de son rôle dans le bon fonctionnement du marché. C'est pourquoi, la DTFE n'a cessé de diversifier ses canaux de communication, d'améliorer et d'enrichir son contenu, d'élargir la base de ses interlocuteurs et de multiplier ses supports d'information.

Nous nous permettons de rappeler ici les principales mesures mises en place par le Trésor en matière de communication et de transparence avec les investisseurs en BDT :

- **Organisation de conférences annuelles présidées par le Ministre** des finances (...)
- **Annonce du besoin de financement du Trésor** sur une base annuelle, trimestrielle puis mensuelle, annonce qui est désormais faite systématiquement le premier lundi de chaque mois ;
- **Organisations de réunions** mensuelles avec les IVT et trimestrielles avec l'Asfm ;
- **Organisations de réunions non régulières** avec d'autres investisseurs institutionnels (Assurances, CMR, CDG...)
- **Publication du rapport annuel sur la dette publique** (...);
- **Enrichissement du site internet du MEF ([www.finances.gov.ma](http://www.finances.gov.ma))** avec une panoplie d'information sur la LF, finances publiques, échanges extérieurs, dette... ;
- **Réservation, sur ce site, d'une fenêtre dédiée aux investisseurs institutionnels** (nationaux et étrangers) (...)

Les deux dernières mesures mises en place concernent (i) **l'instauration de conférences Call avec les IVT à la veille de chaque séance d'adjudication** pour les informer des besoins de financement du Trésor pour la séance en question et avoir leur avis sur le potentiel de la demande ainsi que sur les préférences des investisseurs en terme de maturités et (ii) la réservation d'une page dédiée au Trésor marocain sur le site Bloomberg (MIFM) informant les investisseurs du calendrier mensuel des émissions du Trésor, des besoins mensuels du Trésor, des communiqués des séances d'adjudication et de gestion active de la dette, des résultats des adjudications, des opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie et également du portefeuille de la dette intérieure émise sur le marché des adjudications et de la dette extérieure émise sur le marché financier international.

Nous sommes également conscients que, malgré tous ces efforts, cette communication gagnerait à être améliorée davantage.

### **C-3-4- Emergence d'une courbe des taux de référence depuis 2004**

La courbe des taux de référence actuelle mise en place depuis l'année 2004 par la DTFE et ses partenaires (autorités et opérateurs) et publiée quotidiennement par BAM n'est pas une courbe indicative, comme cela est mentionnée par la Cour des Comptes, elle est construite sur la base des transactions fermes conclues sur le marché. Ce qui veut dire que les prix utilisés sont des prix fermes et non pas des prix indicatifs.

Malgré les insuffisances qu'on pourrait reprocher à cette courbe des taux, elle est devenue incontournable aussi bien en tant que source précieuse d'information sur les niveaux de taux des BDT qu'instrument de valorisation des actifs financiers de taux de tous les opérateurs (banques, OPVCM, caisses de retraites, assurances...) et de ce fait, elle joue un rôle fondamental dans le développement de l'activité des produits de taux au Maroc.

Certes, nous partageons l'observation relative au fait que cette courbe des taux devrait être l'émanation de la cotation des titres par les IVT, c'est pourquoi la DTFE s'est lancée depuis plusieurs années dans ce projet de mise en place d'une plateforme de cotation électronique, projet qui nécessitait l'adhésion et l'implication des opérateurs concernés.

Aujourd'hui, (...) ce projet a pu aboutir malgré toutes les difficultés rencontrées. En effet, la cotation électronique des BDT a démarré en octobre 2013 au niveau du compartiment B2B avec l'implication effective des IVT. Les autres intervenants notamment les OPCVM devraient pouvoir accéder et utiliser le 2ème compartiment B2C de la plateforme de cotation (le système E-Bond de Bloomberg) dans une

seconde phase qui devrait démarrer très prochainement. Cette réalisation fondamentale marque ainsi le lancement d'une étape supplémentaire dans la construction d'un marché efficient de la dette publique.

### **C-3-5- Renforcement de la liquidité du marché secondaire des bons du Trésor**

Nous partageons le fait que le développement du marché secondaire est un élément fondamental du développement du marché des BDT dans son ensemble. Ce développement augmentera l'attrait de ce marché pour les investisseurs locaux et étrangers et améliorera, à terme, le coût de financement du Trésor.

Nous partageons également le constat sur l'insuffisance de la liquidité de ce marché. C'est pourquoi, la DTFE a fait de la dynamisation de ce marché une de ses priorités, comme cela ressort des différentes actions et mesures prises dans ce sens ainsi que les projets qui viennent d'être lancés récemment pour y parvenir (renforcement de la transparence et la prévisibilité de la politique de financement du Trésor, mise en place de la cotation électronique des bons du Trésor, introduction de la facilité de prêt de titres au profit des banques IVT qui ont des obligations de cotation et révision de la convention liant le Trésor aux IVT).

Il faut également noter que la baisse de la liquidité du marché secondaire constatée ces dernières années après une évolution très positive depuis la création de ce marché en 1996 est surtout la conséquence d'un contexte global marqué notamment par le creusement des besoins de trésorerie des banques, la baisse des performances obligataires des investisseurs dans un contexte haussier des taux en raison de l'augmentation des besoins de financement du Trésor du fait de l'élargissement des déficits budgétaires et aussi du comportement d'un certain nombre d'investisseurs qui mènent une stratégie de coupons plutôt que de plus-values.

En définitive, nous considérons que le développement du marché secondaire des BDT est une affaire de toute la place et qu'il est étroitement lié au niveau de développement du secteur financier dans son ensemble. En conséquence, l'insuffisance de la liquidité constatée aujourd'hui ne peut être attribuée au seul Trésor, bien que son rôle reste important en tant qu'émetteur des BDT, et une implication accrue des autres intervenants est nécessaire pour atteindre les objectifs escomptés.

(...)

## **D. Gestion de la dette extérieure**

### **D-1- Coordination en matière de financements extérieurs**

#### **D-1-1- Existence d'un cadre de comparaison entre les bailleurs de fonds**

(...) un cadre de comparaison entre les bailleurs de fonds existe et les deux directions en charge de la mobilisation de ressources externes disposent chacune d'une base de données des conditions financières des différents bailleurs de fonds qui permet de faire la comparaison et d'évaluer les financements concernés.

Au niveau de la DTFE, la base de données du système de gestion de la dette extérieure comprend l'ensemble des caractéristiques des emprunts extérieurs parmi lesquelles les détails sur les conditions financières des bailleurs de fonds. Ces informations sont utilisées pour faire des comparaisons entre les conditions financières des différents bailleurs de fonds ainsi qu'avec ceux offerts sur les marchés national et international.

(...)

Au niveau de la DB, l'élaboration d'un manuel d'opérations relatif à la gestion du financement extérieur et qui devrait détailler les spécificités des bailleurs de fonds et leur processus décisionnel figure dans le plan d'action stratégique de la DB. (...).

Ceci étant, il est important de signaler que les négociations entre le gouvernement et ses partenaires financiers n'obéissent pas à une logique commerciale, mais plutôt à une logique de coopération et d'aide publique au développement. Il n'existe pas de concurrence au sens libéral du terme entre les institutions chargées du financement. Bien au contraire, ces institutions coordonnent leurs actions pour une meilleure harmonisation de leurs interventions conformément à l'esprit de la déclaration de Paris.

(...)

### **D-1-2- Suivi proactif de la dette des EEP**

(...) le traitement de la dette des EEPs, de sa naissance jusqu'à son remboursement, est similaire à celui réservé à la dette du Trésor tant au niveau de l'enregistrement et de la surveillance qu'au niveau des statistiques publiées bien que les décaissements et paiements y afférents soient effectués directement par les EEPs bénéficiaires.

Plus particulièrement, le Pole dette adopte une démarche proactive quant au suivi du service de la dette garantie des EEPs et ce pour éviter tout incident pouvant affecter le règlement à bonne date des paiements exigibles au titre de cette dette. En effet, le Pole dette, et dès réception des avis des échéances transmis par les créanciers, annonce préalablement, par télécopie ou messagerie électronique, les montants dus et demande aux EEPs concernés de prendre les dispositions nécessaires afin de régler lesdits montants à la bonne date d'exigibilité conformément aux dispositions des accords d'emprunts et conditions générales applicables.

En outre, et dès réception d'une réclamation du créancier au sujet d'un quelconque retard ou arriéré de paiement, le Pole dette prend l'attache de l'EP concerné afin de s'enquérir des détails de cette réclamation, circonscrire éventuellement son impact, activer, le cas échéant, sa régularisation et mettre en œuvre des processus limitant la survenance d'un incident similaire dans le futur et ce, en collaboration étroite avec les directions concernées par l'endettement extérieur des EEPs (DB et DEPP).

A cet égard, (...) la DTFE assure le suivi de l'ensemble des emprunts des EEPs qu'ils soient garantis ou non garantis et les EEPs ayant une dette non garantie communiquent régulièrement et directement, sur la base de la note circulaire du Ministre des Finances datée du 27 Juillet 1989, les données de leur dette à la DTFE qui en assure le suivi grâce à un service dédié à cette fin (service de la dette garantie).

Concernant les données communiquées par l'Office des Changes à la DTFE pour les besoins des statistiques de la dette totale du pays, celles-ci concernent uniquement la dette privée non garantie et non la dette des EEPs non garantie.

### **D-2- Evolution des moyens et supports de coordination des financements extérieurs entre les différentes directions du Ministère**

Les interrogations sur les réunions du Comité de coordination doivent tenir compte de l'évolution du contexte de la mobilisation des financements extérieurs. En effet, de par sa mission, le Comité de coordination des financements extérieurs était assimilé à une « banque de projets » à une époque où on ne disposait pas de visibilité concernant les projets à financer par les bailleurs de fonds sur la base des avantages comparatifs dont ils disposent.

Compte tenu de la politique poursuivie ces dernières années par le Gouvernement, basée sur des stratégies sectorielles intégrées prévoyant notamment les projets à financer ainsi que leur plan de financement, la mobilisation des financements extérieurs a pris une nouvelle configuration. Par conséquent, la mission du Comité de coordination n'est plus de mise. En effet :

- Les projets à soumettre aux bailleurs de fonds sont dans leur majorité des projets relevant des stratégies sectorielles validées et adoptées et, par conséquent, le besoin de s'assurer que les projets correspondent bien à la programmation gouvernementale n'existe plus ;
- Les financements bilatéraux ont été remplacés, de plus en plus, par les financements multilatéraux (cas de l'UE) qui ont pour la plupart adopté une stratégie de proximité en ouvrant des bureaux au Maroc (BEI, BAD, BIRD). Par conséquent, ils font leur propre évaluation des projets à financer. Ils contactent directement les bénéficiaires durant les différentes phases du cycle du projet depuis l'identification jusqu'à l'achèvement y compris l'évaluation et le suivi. Les éléments d'information, autrefois recueillis auprès du Comité, sont actuellement disponibles sur les sites web des bailleurs de fonds ;
- La coordination entre les directions de ce département (DEPP, DB et DTFE) existe toujours. Néanmoins, elle a pris une nouvelle forme à travers les technologies de communication (Outlook, internet, flotte téléphonique...). Cette nouvelle forme de coordination s'avère plus efficace et plus fluide ;
- L'organisation avec les bailleurs de fonds de réunions régulières de revues de portefeuille avec la participation des bénéficiaires.

(...)

### **D-3- Mobilisation et utilisation des emprunts extérieurs**

#### **D-3-1- Annulation de prêts contractés par l'Etat pour des raisons objectives**

Ces annulations sont opérées pour des raisons objectives de rationalisation ou d'adaptation à une nouvelle stratégie gouvernementale et de nouvelles priorités pour un secteur donné. Si on prend, à titre d'exemple, le projet de l'enseignement collégial en milieu rural financé par la JICA et à la date limite de tirage le 28/09/2011, 95 collèges sur les 101 prévus ont été réalisés et mis en service. Aujourd'hui, 3 des 6 collèges restants sont opérationnels, un le sera en 2013 et les 2 derniers seront annulés pour des raisons de litiges et d'indisponibilité de terrain. En conclusion, sur 101 collèges prévus initialement, 99 ont été réalisés.

Concernant le projet de renforcement de l'enseignement scientifique et technologique, Le MEF a demandé l'annulation du reliquat du prêt du fait que la mise en œuvre de la réforme en matière d'enseignement scientifique et technique, à partir de l'année scolaire 2006-2007, a eu une forte incidence sur la configuration des composantes du projet ainsi que sur le plan de la programmation budgétaire et l'échéancier prévisionnel des réalisations.

Certains départements ministériels tardent, en effet, à produire les justificatifs des dépenses encourues au titre des projets financés parce qu'ils disposent préalablement des crédits nécessaires à la réalisation de leurs opérations dans le cadre de leurs budgets. A ce titre, le MEF ne cesse de sensibiliser les différents départements ministériels quant à l'importance du respect des engagements pris à l'égard des bailleurs de fonds, ce qui a conduit à une nette amélioration lors des deux dernières années.

### **D-3-2- L'utilisation des emprunts et des dons est étroitement liée à l'état d'avancement des projets financés**

L'utilisation des emprunts et des dons est étroitement liée à l'état d'avancement des projets financés. Les retards qui peuvent être enregistrés au niveau de l'exécution de certains projets sont dus à :

- la complexité des procédures applicables par les bailleurs de fonds notamment en matière de passation des marchés ;
- aux délais d'approbation des projets par les instances compétentes des bailleurs de fonds qui peuvent prolonger la phase du démarrage du projet à 18 mois ;
- aux difficultés liées au manque de maturité de certaines composantes, notamment l'identification d'autres composantes à financer en liaison avec le projet initial ; et
- aux problèmes complexes relatifs à l'expropriation.

A titre d'exemple et concernant le projet d'appui au programme national d'économie d'eau d'irrigation financé par la BAD, le retard a été engendré essentiellement par les longs délais de réponse du bailleur de fonds pour donner sa réponse de non objection pour les appels d'offres, ce qui a retardé considérablement le lancement des travaux et par conséquent, la production des pièces justificatives sur la base desquelles les décaissements peuvent être opérés. A l'heure actuelle, le taux de décaissement a atteint son niveau normal, soit 30%, avec la réalimentation du compte spécial ouvert au titre du projet, pour un montant de 100,3 millions DH.

Du côté marocain, le Ministère concerné réalise le projet (via les fonds alloués au niveau de la loi de finances) et doit transmettre les justificatifs de réalisation au MEF pour élaborer la demande de remboursement à envoyer à la BAD. Cette procédure peut également entraîner des problèmes d'exécution.

(...)

## **E. Gestion de la trésorerie de l'Etat**

### **E-1- Gestion formalisée de la trésorerie publique**

La gestion active de la trésorerie publique, au vu des risques qui s'y rapportent et du fait que c'est une activité nouvelle, est l'activité la plus documentée et la plus formalisée. Elle repose sur des dispositions légales et des règles de gestion qui ont été établies au moment de la mise en place des opérations. Ces règles concernent, entre autres, les conditions de réalisation des opérations, le cadre de gestion des risques lié aux opérations de placement des excédents de trésorerie précisant notamment les limites des opérations de placement et les procédures d'exécution des ces opérations.

Pour ce qui est du projet de mise en place d'une cartographie des risques, c'est un chantier actuellement en cours de réalisation. A ce jour, les risques opérationnels relatifs aux opérations de la dette intérieure et de trésorerie ont été recensés et font l'objet d'un suivi quotidien. De plus et dans le cadre du projet de modernisation du cadre organisationnel de gestion de la dette financé par la BAD, l'un de ses principaux axes de travail est l'élaboration d'une cartographie des risques pour l'ensemble des métiers exercés au sein du Pôle Dette.

Concernant l'observation de la Cour relative au fait que le service des statistiques des finances publiques reste rattaché au pôle macroéconomie et non au pôle dette, il convient de signaler que :

- les deux cas de figure existent au niveau des agences de dette des pays développés (cas de la France et cas de la Belgique à titre d'exemple) ;
- le choix fait par la DTFE de séparer les deux entités est une garantie pour assurer une séparation entre celui qui établit les prévisions de trésorerie de la situation des charges et ressources du Trésor et celui qui gère les excédents ou les besoins de financement de trésorerie ;
- le fait que les deux entités se situent, toutes les deux, à l'intérieur de la DTFE garantit la communication entre les deux entités.

(...)

## **E-2- Dispositif de prévision de la trésorerie en continuelle amélioration**

(...) A partir de juillet 2009, BAM a commencé à communiquer, en plus du relevé quotidien, le solde provisoire du CCT à 12H30 et à 16H 30, afin d'informer sur le niveau des disponibilités en milieu de journée. De plus, la fréquence de transmission des relevés du solde du CCT est accélérée les jours où les risques d'une dégradation imprévue de ce solde sont importants.

Depuis le début de 2013, les écarts entre le solde provisoire du CCT communiqué à 16H30 et le solde définitif ont nettement diminué du fait que le nouveau système de tenue de compte « BACETE » de BAM est devenu plus rodé et son exploitation plus fluide.

## **E-3- Identification de la nature des opérations affectant le CCT à travers une codification commune et partagée entre les différentes directions opérant dans le processus d'exécution des recettes et des dépenses**

(...)

A noter que, depuis la dernière mission de la Cour des comptes, plusieurs évolutions ont été enregistrées en ce qui concerne l'annonce préalable de certaines opérations de trésorerie. Il s'agit, notamment, de la communication portant sur les opérations de retrait sur les dépôts au Trésor présentant une importance significative et ce, en attendant la conclusion imminente des protocoles d'échange d'informations entre la TGR et la DTFE.

Pour ce qui est du fait que le Trésor est contraint de recourir fréquemment au marché monétaire ou aux émissions à TCT pour faire face à des dépenses imprévues en supportant des charges supplémentaires, il est important de noter que ce recours s'inscrit dans le cadre de l'optimisation de l'endettement dans la mesure où il est plus indiqué de couvrir des besoins de trésorerie par des emprunts à court terme plutôt que par des émissions à plus longues échéances.

(...)

## **E-4- Risques liés au placement en blanc maîtrisés**

De prime abord, il est important de préciser que les opérations de placement en blanc des excédents de trésorerie ont débuté en février 2010 alors que les opérations repo n'ont débuté qu'à compter d'avril de la même année après la signature des conventions cadres avec chaque IVT, ce qui explique l'importance des opérations en blanc au cours de l'année 2010 et dont le nombre a considérablement baissé au cours des années suivantes tel qu'illustré dans le tableau ci-après.



	2010	2011	2012	Fin octobre 2013
Dépôts en blanc	115	88	76	22
Prises en pension	93	218	209	168
<b>Total</b>	<b>208</b>	<b>306</b>	<b>285</b>	<b>190</b>

Le recours du Trésor aux opérations de placement en blanc se limite à des cas bien précis :

- lorsque le volume demandé par les banques pour les opérations repo est insuffisant par rapport au montant que le Trésor souhaite placer (cas où les banques ne disposent pas assez de titres à mettre en collatéral par exemple) ; et
- lorsque l'on constate tardivement une amélioration imprévue du solde du CCT qui pourrait coïncider avec la fermeture du système de Maroclear.

(...)

## Gestion des produits pharmaceutiques par le Ministère de la Santé

Le contrôle de la gestion des produits pharmaceutiques par le Ministère de la Santé, qui s'est déroulé au niveau de la direction des médicaments et de la pharmacie, a concerné en premier lieu les aspects liés aux autorisations de mise sur le marché (AMM) des spécialités pharmaceutiques. Le second axe a concerné la gestion de l'approvisionnement en produits pharmaceutiques par le Ministère de la Santé et s'est déroulé au niveau de la division de l'approvisionnement, des directions régionales de la Santé, des délégations, des hôpitaux et des établissements de soins de santé de base. La période passée en revue s'étend de 2007 à 2012.

Les crédits ouverts ainsi que les engagements relatifs à l'achat de produits pharmaceutiques et de consommables médicaux pour la période 2009-2012 sont illustrés dans le tableau suivant :

	2009	2010	2011	2012
Crédits ouverts (en DH)	1.409.038.136,09	1.524.375.003,22	1.526.343.632,39	1.405.836.489,23
Engagements (en DH)	1.404.132.608,45	1.487.891.011,78	1.475.229.368,99	1.382.530.968,08

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

#### A. Mission, plans et réalisations du Ministère en matière de gestion des médicaments

##### 1. Absence d'une politique pharmaceutique nationale

La première attribution du ministère dans le domaine des produits pharmaceutiques telle que définie par le décret n°2-94-285 du 21 novembre 1994 relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de la Santé est d'élaborer et de mettre en œuvre une politique nationale en matière de médicaments et produits pharmaceutiques sur les plans technique et réglementaire. Or, le ministère n'a pas encore élaboré une politique pharmaceutique nationale, ce qui a engendré de nombreux dysfonctionnements relatifs à la gestion de ces produits.

##### 2. Faibles réalisations du plan d'action 2008-2012

Le plan d'action 2008-2012 a prévu plusieurs actions relatives aux médicaments mais il a été constaté que la majorité des actions prévues n'a pas été réalisée. Il s'agit notamment de :

- La mise en place d'une nouvelle procédure de fixation des prix ;
- L'élaboration des textes d'application de la loi n°17-04 portant code du médicament et de la pharmacie ;
- L'amélioration de la gestion de l'inspection en pharmacie en instaurant la déconcentration ;
- La stratification du territoire national en 8 dépôts régionaux pour le stockage des produits relatifs à l'approvisionnement des établissements de santé ainsi que la gestion déconcentrée de la distribution.

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

- *Elaborer et de mettre en œuvre une politique pharmaceutique nationale ;*
- *Veiller à la réalisation des actions prévues dans ses plans d'actions.*

## **B. Gestion des autorisations relatives aux médicaments et leur suivi**

### **1. Autorisation de mise sur le marché (AMM) de nouvelles spécialités**

L'octroi de l'AMM suit une procédure prévue par la réglementation en vigueur et comporte le dépôt d'un dossier administratif et d'un dossier technique, l'accord de principe sur la fabrication locale du médicament ou son importation étant donné par une commission dite commission d'AMM.

#### **➤ Absence de listes officielles et d'une procédure bien définie pour la désignation des membres de la commission d'AMM**

La décision du Ministère de la Santé n°0315/01/2010 portant création de la commission d'autorisation de mise sur le marché précise ses missions, sa composition ainsi que les modalités de son fonctionnement. Elle se compose de représentants de la direction du médicament et de la pharmacie et d'experts désignés par le ministère parmi les professeurs de benseignement supérieur des facultés de médecine et de la pharmacie et des facultés de médecine dentaire, dont la liste est renouvelable annuellement. Or, il a été constaté que les experts qui sont présents dans les commissions ne sont pas désignés par le Ministère de la Santé. De plus, les listes disponibles ne sont pas renouvelables annuellement.

#### **➤ Absence des spécialistes concernés lors de l'accord pour certaines AMM**

Il a été relevé que des spécialités ont reçu l'accord de principe de la commission d'AMM alors qu'aucun spécialiste concerné par le médicament n'était présent. C'est le cas des exemples suivants :

- Commission 28/06/2011 : La commission a donné son avis sur 266 spécialités dont 44 concernaient l'infectiologie et la parasitologie alors qu'un seul professeur de la spécialité « maladies infectieuses » était présent, 37 avis concernaient la cancérologie-angeologie alors que seul un professeur remplaçant de celui prévu était présent ;
- Commission 28/12/2010 : La commission a donné son avis sur 161 spécialités dont 35 concernaient l'infectiologie alors qu'un seul professeur de cette spécialité était présent et 19 concernaient la neurologie alors qu'un seul professeur spécialiste était présent;
- Commission 13/10/2011 : La commission a donné son avis sur 210 spécialités dont 31 concernaient l'endocrinologie et aucun des deux professeurs d'endocrinologie prévus n'était présent et ces spécialités ont toutes reçu l'avis favorable, 20 spécialités concernaient la cardiologie-angeologie et ont toutes reçu l'avis favorable alors qu'un seul des 2 professeurs prévus était présent.

#### **➤ Absence de modalités et de directives pour l'octroi de l'accord de la commission**

La décision du Ministère de la Santé susmentionnée précise que la commission formule soit un avis favorable qui constitue un accord de principe pour l'octroi de l'AMM, soit un avis défavorable motivé et écrit, soit un ajournement pour complément d'informations. Aucune précision n'est donnée sur les modalités de formulation de ces avis : si c'est à la majorité des voix ou bien c'est l'avis des experts ayant étudié les dossiers qui prime.

De plus, ces avis sont dépendants des membres présents de la commission sans se baser sur des directives sur les médicaments à autoriser. Ceci est une conséquence évidente de l'absence d'une politique pharmaceutique nationale.

➤ **Importantes disparités dans les délais d'analyse des échantillons de médicaments**

Le délai moyen de réponses relatives à l'analyse des échantillons déposés au LNCM est de sept mois mais ce délai peut dépasser un an voire 2 ans, ce qui se répercute sur le délai d'octroi de l'AMM surtout que les lots (qui sont constitués d'une importante quantité de médicaments) dont les échantillons ont été déposés risquent d'être périmés et engendreront des problèmes de stockage au niveau de l'EPI.

➤ **Absence de justificatifs relatifs à la destruction des médicaments issus de lots industriels non-conformes**

La circulaire n°49/DMP/00 précise qu'en cas de non-conformité des analyses effectuées par le laboratoire national de contrôle des médicaments sur les échantillons déposés du médicament objet de la demande d'AMM, les médicaments du lot industriel objet de l'analyse devraient être détruits. Le rapport établi à cet effet et signé par le pharmacien responsable devrait être transmis au Ministère de la Santé. Or, il a été constaté qu'il n'est pas toujours demandé au pharmacien responsable de l'établissement pharmaceutique industriel de détruire les lots non-conformes et que les rapports ou le PV de destruction desdits lots ne sont pas disponibles au LNCM.

➤ **Absence d'un système d'information au niveau de la direction du médicament et de la pharmacie**

Certaines procédures sont effectuées manuellement telles que la réception et l'enregistrement des dossiers. Des outils bureautiques sont utilisés par diverses personnes mais les données y afférentes ne sont pas complètes et cohérentes. Une application est disponible mais n'est alimentée qu'après obtention de l'AMM, de plus elle présente plusieurs insuffisances.

Ainsi, il n'existe pas de système qui permet la traçabilité du traitement des dossiers d'AMM et leur mise à jour. Le suivi du cycle du dossier nécessite le recoupement entre plusieurs données dont certaines ne sont pas souvent disponibles (dates, références des lettres, ...). Le ministère ne dispose pas d'un historique des spécialités ayant obtenu l'AMM : du dépôt de la demande d'AMM, des étapes du dossier, ses mises à jour, ...

➤ **Absence d'une procédure d'archivage des dossiers**

La demande de certains dossiers d'AMM n'a pas été satisfaite vu l'absence de certaines archives et la difficulté à retrouver les dossiers. En effet, il a été constaté l'absence d'une procédure pour archiver les dossiers et d'un local dédié à cette fin. Les dossiers d'AMM sont placés dans un local sans classement ni conditions adéquates.

De plus, il a été révélé que certains dossiers d'AMM ont été détruits sans qu'un inventaire ou un tri soient effectués pour ces documents, étant donné que le ministère ne dispose pas de leur liste. Il est à souligner que ceci est en contradiction avec la loi n°69-99 relative aux archives notamment son article 2 qui stipule que «tout fonctionnaire est responsable des documents produits ou reçus dans l'exercice de ses fonctions», et ses articles 9 et 10 qui stipulent que «des organismes sont tenus d'établir un calendrier de conservation qui détermine les délais de conservation» et «qu'à l'expiration de ces délais, les archives font l'objet d'un tri pour déterminer les documents à conserver et ceux à détruire».

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

- *Respecter la réglementation relative à la désignation des membres et aux travaux de la commission d'AMM et de veiller à la planification et à l'organisation de ses réunions;*
- *Mettre en place un système d'information pour le traitement des dossiers d'AMM;*
- *Etablir des procédures d'archivage physique et électronique et dédier des locaux adéquats à cet effet.*

## **2. Mises-à-jour des Autorisation de mise sur le marché**

### **➤ Retard dans le renouvellement quinquennal**

Selon l'article 17 du décret n°2-76-266 du 6 mai 1977 relatif à l'agrément, à l'autorisation de débit des spécialités pharmaceutiques et à la publicité des médicaments spécialisés à l'officine et des spécialités pharmaceutiques, le renouvellement quinquennal de l'agrément d'une spécialité pharmaceutique est accordé par le ministère suite à une demande qui doit être déposée trois mois avant l'expiration de l'agrément. Cette disposition réglementaire n'est pas respectée par la plupart des établissements pharmaceutiques, qui continuent à mettre sur le marché la spécialité pharmaceutique sans renouvellement de l'agrément. Des cas relevés montrent des délais de renouvellement pouvant atteindre 15 ou 20 ans.

### **➤ Retard dans l'évaluation des dossiers**

Il a été constaté un retard important dans l'évaluation des dossiers de demandes de mise à jour et dans la délivrance de l'AMM actualisée. En effet, l'analyse d'un échantillon de spécialités pharmaceutiques a fait ressortir un retard qui dépasse parfois les cinq ans.

Ces retards considérables ont pour conséquence qu'un nombre important de spécialités pharmaceutiques peuvent être mises sur le marché marocain sans des AMM réactualisée. Ce risque est accentué pour les médicaments importés et dont la demande de rectification de l'AMM est motivée par un changement de l'AMM intervenu au niveau du pays d'origine (comme par exemple, une modification dans les composantes du médicament...).

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

- *Prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la réglementation en vigueur dans la mise à jour des AMM;*
- *Veiller à réduire la durée du traitement des demandes de mise à jour des AMM.*

## **3. Fixation des prix des médicaments**

### **➤ Non application des textes réglementaires relatifs à la fixation des prix**

Lors du dépôt du dossier d'AMM, les EPI présentent leurs modèles de déclaration des prix selon les arrêtés relatifs au mode de calcul des prix, mais ces modèles ne sont pas pris en compte par le Ministère de la Santé. Ce dernier justifie la non application de ces deux arrêtés par le fait qu'il ne dispose pas des données nécessaires pour vérifier ces éléments.

Concernant les modalités de fixation des prix, la décision du Ministère de la Santé n°02 du 05/01/2010 a prévu la création de la commission des prix des médicaments et fixe ses attributions et les modalités de son fonctionnement. Or, cette commission ne fonctionne pas, elle s'est réunie seulement à deux reprises. Il est à signaler que la création de cette commission est en contradiction avec la loi n°06-99 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

En effet, l'article 83 de la loi n°06-99 stipule que les arrêtés relatifs à la fixation des prix de produits dont les prix sont réglementés demeurent en vigueur jusqu'à leur abrogation. L'article 19 de son décret d'application (n° 2-00-854) fait référence aux produits pharmaceutiques comme faisant partie de ces produits et il stipule que leur prix est fixé par arrêté du 1<sup>er</sup> Ministre ou par l'autorité gouvernementale déléguée par lui à cet effet après avis de la commission consultative des prix dont la composition a été fixée dans son article 25.

Le Ministère de la Santé fixe donc les prix des médicaments en marge de tous les textes réglementaires en vigueur.

➤ **Insuffisances au niveau des pièces justificatives**

L'article 8 de l'arrêté n° 2365-93 précise que la facture comportant les prix dans le pays d'origine doit être certifiée conforme par le service de contrôle des prix des médicaments du pays d'origine. Or, il a été constaté que les attestations de prix dans les pays d'origine qui sont jointes aux déclarations de prix dans le cas de médicaments importés ne sont pas toujours approuvées par les autorités compétentes dans le pays d'origine.

En outre, la méthode de fixation des prix de certains médicaments n'a pas pu être vérifiée vu que les fiches de calcul des prix n'étaient pas disponibles dans les dossiers.

➤ **Suites favorables aux recours introduits par les EPI sans base réglementaire**

Il a été relevé que les prix accordés par le Ministère de la Santé sont sujets, dans plusieurs cas, à des recours par les EPI. Malgré que cette pratique n'ait pas de base réglementaire, ces recours reçoivent dans la majorité des cas des suites favorables remettant en cause tout le processus de la détermination des prix. C'est le cas pour les recours examinés lors de la commission des prix datant du 20/01/2011 concernant 62 spécialités à usage humain dont 57 ont obtenu des augmentations de prix, soit 92%.

Il convient de noter, enfin, qu'aucune procédure n'indique les critères pour donner suite aux recours et que les bases pour la détermination des prix révisés ainsi que les pièces justificatives ne sont pas fixées pour le traitement des recours.

➤ **Fixation de prix excessifs concernant certains médicaments**

La comparaison des prix de certains médicaments à ceux pratiqués dans des pays de Benchmark (les pays avec lesquels le Ministère de la Santé réalise comparaisons) a révélé que certaines spécialités ont un prix très élevé alors que le niveau de vie et le pouvoir d'achat dans ces pays sont élevés par rapport au Maroc. Le tableau suivant présente quelques exemples :

DCI	Spécialité	PGHT (DH)	PGHT pays Benchmark (DH)
Céfadroxil	ORACEFAL 500 mg, Comprimé	128,21	France : 42,81
Risperidone	RISPERDAL 1mg/ml, Solution buvable	484,00	France : 214,73
Trandolapril	ODRIK 0,5 mg, Gélule	41,45	France : 19,49 Espagne : 22,52 Turquie : 19,71
Dompéridone	MOTILIUM 10 mg, Comprimé	23,19	France: 12,28 Turquie : 11,06 Arabie Saoudite : 17,82
Phloroglucinol	SPASFON 80 mg, Lyophilisat oral	20,84	France : 12,84

### ➤ Des marges de distribution très variables selon le prix des médicaments

Les marges des grossistes et des pharmaciens d'officine au Maroc sont fixes quel que soit le prix du médicament (respectivement 10 % et 30 %) et ce, à la différence d'autres pays tels que la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Espagne qui adoptent un système de marges dégressives selon le prix ou des marges forfaitaires. Le fait que les marges au Maroc soient fixes implique que leur valeur varie dans une large plage comme le montre le tableau suivant :

Prix grossiste TTC en DH	PPM	Marge grossiste	Marge pharmacien
31,50	50	3,50	15
945	1500	105	450
2520	4000	280	1200
12600	20000	1400	6000
25200	40000	2800	12000
31500	50000	3500	15000

Il ressort de ce tableau que la marge du grossiste varie entre 3,5 et 3.500 DH alors que celle du pharmacien varie entre 15 et 15.000 DH.

### ➤ Absence de contrôle de la pratique des prix

Le Ministère de la Santé ne vérifie pas la pratique des prix homologués notamment lors de l'inspection des officines. Ceci implique que certains PPM homologués peuvent ne pas être respectés ou bien que certains médicaments peuvent être commercialisés avec des prix non encore homologués.

C'est le cas pour une spécialité qui a été commercialisée avec un prix non homologué. Le Ministère de la Santé l'a découvert à travers une publicité dans un magazine et a adressé une lettre à l'EPI en date du 15/07/2011. Aucune donnée n'est disponible quant aux suites réservées à cette affaire.

De plus, à l'occasion de la révision des prix, aucune procédure n'est établie pour l'organisation des retraits des lots avec l'ancien prix et leur remplacement avec le prix révisé et aucun suivi n'est effectué par le Ministère de la Santé pour vérifier l'instauration des nouveaux prix. Ainsi, le même médicament peut être vendu avec des prix différents d'une officine à l'autre.

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

- Procéder à la révision des textes réglementaires relatifs à la fixation des prix des médicaments ainsi que les marges de distribution ;
- Réglementer et définir les critères de recours;
- Procéder au suivi et au contrôle de la pratique des prix après leur promulgation ou à l'occasion de leur révision.

## 4. Visas de publicité

### ➤ Non respect des procédures d'octroi du visa de publicité

La loi n° 17-04 portant code du médicament et de la pharmacie stipule dans son article 41 que la publicité auprès du grand public pour un médicament est nécessairement accompagnée d'un message de prudence et de renvoi au conseil du pharmacien suivi de la mention «en cas de persistance des

symptômes consulter un médecin». Or, il a été noté l'absence de ce message sur les supports publicitaires de certains médicaments.

Pour certaines spécialités, il a été constaté également l'absence du numéro de visa de publicité sur les supports publicitaires contrairement à ce qui est exigé dans l'article 42 du code.

Par ailleurs, et contrairement aux dispositions de la loi n°17-04 qui stipulent que seuls les médicaments disposant d'une autorisation de mise sur le marché valide peuvent bénéficier d'un visa de publicité, il a été relevé que le Ministère de la Santé délivre des visas de publicité pour des médicaments dont l'AMM est expirée.

*La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la législation et à la réglementation en vigueur dans l'octroi de visa de publicité.*

## 5. Dons de médicaments

### ➤ Absence de documents d'identification du médicament

Selon l'article 23 de la loi n° 17-04, la déclaration de don doit être accompagnée de documents permettant à l'administration de s'assurer que :

- les médicaments ou produits ont été fabriqués selon des normes équivalentes à celles en vigueur au Maroc ;
- ils sont commercialisés dans le pays d'origine ;
- leur date de péremption est supérieure ou égale à une année ;
- leur conditionnement indique le numéro de lot et la date de péremption et, lorsqu'il s'agit de médicaments, le dosage et la dénomination commune internationale.

Or, l'ensemble des déclarations passées en revue ne comportent pas ces documents, mais comprennent de simples demandes d'autorisation d'importation en franchise totale des droits et taxes.

### ➤ Accord pour réception de dons de médicaments proches périmés ou sans déclaration de la date de péremption

Les médicaments offerts à titre de dons doivent avoir une date de péremption supérieure ou égale à une année conformément à la législation en vigueur. Cependant, il a été constaté que le Ministère de la Santé autorise la réception de dons avec une durée de validité restante de quelque mois (2, 3, 4, 6 mois). Il a été relevé également l'absence de mentions importantes au niveau des demandes d'autorisation, notamment la date de péremption des médicaments objets du don.

*La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé d'assurer le respect de la législation lors du traitement des demandes de dons de médicaments en provenance de l'étranger.*

## 6. Arrêts de commercialisation

### ➤ Absence de pièces justificatives relatives aux demandes d'arrêts de commercialisation

L'article 15 de la loi n°17-04 énumère les cas où l'AMM est retirée ou suspendue. Parmi ces cas figure celui où l'AMM est retirée sur demande justifiée de son titulaire et ce, après appréciation des justificatifs produits et évaluation de l'impact du retrait sur l'approvisionnement du marché. Or, les seules pièces justificatives produites sont les demandes d'arrêt qui évoquent généralement des raisons



liées à l'intérêt commercial de l'EPI. Aucune étude de l'approvisionnement du marché n'est réalisée avant l'accord de l'arrêt.

#### ➤ Absence de suivi après les refus d'arrêts

Le Ministère de la Santé n'effectue pas de suivi de la situation d'approvisionnement du marché suite aux refus d'arrêts de commercialisation de médicaments. L'examen des situations des stocks chez certains grossistes a révélé l'inexistence de certains médicaments alors que leur arrêt de commercialisation a été refusé.

*La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé d'arrêter les critères et les pièces justificatives requises concernant les arrêts de commercialisation et de contrôler l'approvisionnement du marché après les refus des demandes d'arrêts.*

## 7. Dérogations d'importation

#### ➤ Absence d'un cadre juridique sur la dérogation d'importation

Les dérogations d'importation consistent à donner l'accord à un EPI pour importer une spécialité pour laquelle il détient une AMM à la fabrication locale, les dérogations accordées sont en général temporaires ou liées à des quantités précises. Or, ces dérogations ne sont pas prévues par les textes législatifs et réglementaires.

#### ➤ Procédure de dérogation en contradiction avec la réglementation

L'octroi de l'AMM à l'importation nécessite le dépôt d'un dossier administratif et technique propres à l'importation. L'article 8 de la loi n°17-04 stipule que l'importateur doit justifier qu'il a procédé à l'analyse qualitative et quantitative du médicament et qu'il dispose d'une méthode de fabrication et de procédés de contrôle de nature à garantir la qualité du produit au stade de la fabrication industrielle.

Or, pour les cas de dérogation d'importation ce processus n'est pas respecté et ces dernières permettent d'introduire au Maroc des spécialités qui n'ont subi aucune étude ou vérification sur pièces par les autorités sanitaires marocaines. D'autant plus, aucun contrôle sur place n'est effectué lors ou après importation.

#### ➤ Absence de justificatifs pour l'octroi de la dérogation

L'examen des dossiers de dérogations a révélé qu'ils sont uniquement composés des lettres de demande qui présentent les motifs de la demande sans être appuyées par les pièces justificatives liées à ces motifs. De plus, le Ministère de la Santé n'effectue aucune vérification sur place pour s'assurer de la véracité de ces motifs.

*La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé d'arrêter la pratique d'accorder de dérogations d'importation.*

## 8. Inspection de la pharmacie

L'article 130 de la loi n°17-04 stipule que les officines de pharmacie, les réserves de médicaments dans les cliniques, les établissements pharmaceutiques ainsi que les dépôts de médicaments sont placés sous le contrôle de l'inspection de la pharmacie du Ministère de la Santé. L'article 131 de la même loi précise que le contrôle est exercé par des pharmaciens inspecteurs assermentés et commissionnés à cet effet par le Ministère de la Santé et que les modalités d'exercice de ce contrôle sont fixées par voie réglementaire. Néanmoins, ce texte réglementaire n'est pas encore promulgué.

### ➤ Indépendance de l'inspection de la pharmacie non garantie

La structure chargée de la coordination de l'inspection dépend de la direction du médicament et de la pharmacie qui traite les AMM et la majorité des pharmaciens qui procèdent aux inspections dépendent de cette direction. Cette situation ne garantit pas l'indépendance des inspections effectuées vu que les personnes qui évaluent les dossiers d'AMM et de leur mise à jour assurent l'inspection des établissements pharmaceutiques.

### ➤ Chute de l'activité d'inspection et faible nombre de missions au niveau régional

L'examen des bilans d'activités annuels relatifs à l'inspection a révélé les données suivantes pour la période 2007-2011 :

	2007	2008	2009	2010	2011
Officines	346	350	160	160	115
EPI	12	10	03	10	12
Grossistes	14	16	05	12	15

Ce tableau montre que les EPI sont couverts par l'inspection à raison de 30% et 20% pour les grossisteries. En 2009, l'activité d'inspection a considérablement chuté. Concernant les officines, il est à constater une régression du nombre d'inspections de 67% entre 2007 et 2011. Le nombre d'officines en 2009 était estimé à 9000 entités, le pourcentage d'officines inspectées n'a pas dépassé les 2%.

### ➤ Insuffisances au niveau des contrôles effectués

Pour les EPI, il existe une check-list pour le cas de vérification des bonnes pratiques de fabrication (BPF). Or, ces BPF ne sont pas disponibles au Maroc. La circulaire du Ministère de la Santé n°36/DRC/10 du 31 juillet 1995 relative aux bonnes pratiques de fabrication des médicaments demande aux EPI d'adopter les BPF européennes. Cette circulaire recommande de prendre les dispositions nécessaires pour leur mise en œuvre en attente de l'arrêté du Ministère de la Santé qui rendra applicable ces BPF, cet arrêté n'est pas encore établi.

Pour les grossisteries, il est fait référence aux bonnes pratiques de distribution mais celles-ci ne sont pas disponibles au Maroc et il n'existe aucun texte pour se référer à celles de l'Europe.

Pour les pharmacies d'officine, la check-list de vérification ne comporte pas plusieurs aspects importants notamment le contrôle des prix des médicaments, des arrêts de commercialisation, des publicités et des retraits de lots.

### ➤ Inefficacité des suites données aux infractions relevées

Le texte réglementaire relatif aux modalités d'exercice de l'inspection de la pharmacie n'étant pas disponible, les inspecteurs n'ont pas de cadre réglementaire pour donner suite aux infractions relevées. C'est le cas de nombreuses infractions relatives aux officines et aux EPI. Il est à signaler que de nombreux cas ont été communiqués au Ministère de la justice mais le Ministère de la Santé n'a pas de données sur les suites réservées à ces dossiers. De plus, il ne fait pas de programmation systématique pour vérifier la rectification des anomalies relevées lors d'une précédente inspection.

Pour les EPI et les grossisteries, la procédure consiste à envoyer le rapport d'inspection à l'entité pour que le pharmacien responsable réponde aux observations relevées. Les inspecteurs se limitent par la suite à formuler des commentaires sur le rapport de réponse et le dossier est classé. Aucune vérification sur place n'est, par la suite programmée pour s'assurer des rectifications à opérer.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, suite à l'examen de certains rapports d'inspection relatifs aux EPI, il a été constaté que les inspecteurs ont relevé des entorses sérieuses aux bonnes pratiques de fabrication et nécessitant des redressements. Il s'agit, par exemple, de l'absence de procédures, du manque d'hygiène, de l'absence de contrôle de la température et de l'humidité, ...

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

- Activer la mise en place des textes réglementaires relatifs à l'inspection de la pharmacie ;
- Mettre en place une structure chargée de l'inspection indépendante de la DMP et ayant des représentations régionales ;
- Revoir les check-lists relatives aux contrôles effectués;
- Etablir des délais pour remédier aux dysfonctionnements et programmer des missions de suivi pour les PI et grossisteries.

## **9. Observatoire national de l'approvisionnement en médicaments (l'ONAMPP)**

### **➤ Absence de données pour le suivi des ruptures de stocks**

L'article 3 de l'arrêté n° 263-02 relatif aux stocks de sécurité des médicaments, précise que les établissements pharmaceutiques doivent adresser au Ministère de la Santé, au début de chaque mois, une déclaration indiquant les listes des stocks de sécurité détenus à la fin du mois précédent ainsi que leurs emplacements autorisés. Or, il a été constaté qu'au niveau national, seuls quatre grossistes sur 65 envoient leurs déclarations. Quant aux EPI, seule une dizaine communique leurs déclarations sur les 39 existants. De plus, certaines de ces déclarations ne sont pas toujours communiquées d'une façon régulière.

### **➤ Absence d'actions efficaces pour remédier aux ruptures de stocks**

En l'absence de données sur le marché national, l'ONAMPP traite uniquement les déclarations reçues. En outre, l'observatoire étant composé uniquement de deux personnes et les déclarations étant en format papier, une autre sélection est effectuée sur la liste des médicaments. D'autre part, les déclarations produites par les établissements font état des ventes de l'année précédente ainsi que de l'état des stocks à la fin du mois concerné. Cet état des stocks n'étant pas celui du stock de sécurité mais du total du stock de produit disponible. Ainsi, l'estimation des stocks de sécurité nécessite un suivi mensuel par établissement de l'état des ventes pour s'assurer de la réalité du stock de sécurité.

*La Cour des comptes recommande au Ministère de la Santé de veiller à l'application des textes réglementaires relatifs aux stocks de sécurité.*

## **C. Gestion de l'approvisionnement en médicaments et consommables médicaux par le Ministère de la Santé**

### **1. Liste nationale des médicaments essentiels**

La liste nationale des médicaments essentiels (LNME) sert de base pour l'établissement du formulaire de commande relatif aux achats de médicaments par le Ministère de la Santé. Ce dernier dispose d'une LNME depuis 2001, cette liste a été révisée quatre fois : en 2003, 2006, 2009 et 2012. L'examen de la procédure de détermination de la liste des médicaments essentiels a permis de relever les observations suivantes :

### ➤ Une procédure de fait non basée sur une méthodologie et des directives préétablies

La procédure d'établissement de la LNME ne se base pas sur une procédure formalisée mais sur une pratique de fait initiée et coordonnée par l'unité de pharmacie hospitalière relevant de la direction des hôpitaux et soins ambulatoires (DHSA). L'examen de cette procédure a révélé :

- Le caractère unilatéral et le rôle prépondérant de la DHSA dans la préparation et le traitement de la LNME : la DHSA initie, collecte et traite les données de la LNME et sélectionne les membres de la commission;
- L'absence de critères et de directives cliniques pour l'élaboration de la LNME;
- Les insuffisances dans le processus de consultation des structures de santé. En effet, les lettres ont été envoyées aux établissements de santé le 30 janvier 2012 et le délai de réponse a été fixé avant le 06/02/2012, ce qui ne laisse pas le temps nécessaire pour étudier la liste et faire des propositions. L'examen des réponses parvenues à la DHSA a révélé que seuls 07 directions régionales, 09 délégations et 02 centres hospitaliers sur l'ensemble des établissements au niveau national (CHP) ont donné suite à ces lettres .

### ➤ Manque de transparence dans le choix des membres de la commission de validation de la LNME et dans le déroulement de ses travaux

Les membres de la commission de validation sont choisis sur proposition du pharmacien responsable de la préparation de la LNME. Il n'existe aucun document officiel pour la fixation de la composition de cette commission. En outre, il a été constaté l'absence des PV de ces commissions de validation, ce qui ne permet d'avoir aucune indication sur le déroulement de ses travaux.

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

- *un guide et des directives pour l'établissement de la LNME;*
- *une note officielle sur la composition de la commission de validation;*
- *les PV relatifs aux réunions de la commission de validation.*

## 2. Détermination des besoins et la procédure d'achat

Les crédits ouverts pour l'achat des produits pharmaceutiques de fonctionnement des centres hospitaliers et délégations du ministère (ESSB et hôpitaux en régie) sont présentés dans le tableau suivant :

	2009	2010	2011	2012
Centres hospitaliers (en DH)	487.860.592,00	489.232.000,00	491.236.205,00	490.786.205,00
Délégations (en DH)	211.453.242,00	212.185.800,00	220.511.103,00	241.983.978,00

Suite à la notification des crédits retenus pour les achats groupés, la division de l'approvisionnement (DA) communique aux délégations et aux CHP les formulaires de commande et les montants alloués correspondants. Les délégations et CHP déterminent leurs besoins en nature et en quantité et les renvoient à la DA. Après la collecte des formulaires de commande servis, la DA procède au traitement de ces données pour la détermination de la commande annuelle et le lancement des appels d'offres. L'examen de chacune de ces phases a révélé ce qui suit :

## a. Détermination des besoins

### ➤ Disparités entre les délégations dans la procédure de détermination des besoins

La circulaire du Secrétaire général fixe les bases de sélection des produits et les modalités de détermination des quantités. Or, la visite des délégations a révélé que l'approche pour la sélection des produits est généralement respectée mais les méthodes de détermination des quantités divergent entre les délégations. Ainsi, certaines délégations allouent un budget à chaque Centre de Santé qui leur est communiqué avec la liste locale des médicaments pour la sélection des médicaments et des quantités correspondantes (exemple des délégations de Skhirat-Témara et Aïn chock), d'autres délégations centralisent toute la procédure en sélectionnant les produits et les quantités à acheter selon les données dont ils disposent sur les Centres de santé (exemple des délégations de Khemisset et Casa-Anfa).

En outre, la circulaire précise que le comité des médicaments comprend des représentants de services médicaux mais il a été constaté que les médecins de certains Centres de Santé ne sont jamais sollicités pour l'élaboration de la liste locale des médicaments à commander. C'est le cas pour les délégations de Tétouan et d'El Jadida.

### ➤ Des budgets et des commandes de CHP dépassant les besoins réels

Les besoins exprimés par les services hospitaliers sont récapitulés et traités au niveau de la pharmacie hospitalière. Cette opération aboutit pour la majorité des hôpitaux visités à une valorisation des besoins qui est en deçà du budget alloué, ce qui implique que des augmentations en nature et en quantité sont effectuées pour atteindre ce budget. Les hôpitaux procèdent également à l'intégration des médicaments par voie orale dans leur commande alors que ceux-ci sont rarement administrés aux patients.

Il est à souligner qu'en l'absence de schémas thérapeutiques, les quantités livrées aux services restent la seule information fiable disponible au niveau de la pharmacie pour traiter les commandes des services. Cette quantité ne reflète pas la consommation réelle des services vu la non transmission des données de la prescription médicale à la pharmacie, sauf pour les médicaments onéreux qui nécessitent les ordonnances des prescripteurs. En effet, les données de la prescription et de l'administration sont enregistrées sur les dossiers des patients qui sont envoyés au service d'archivage sans être exploités.

Le budget dépassant les besoins des CHP est en partie dû au fait que plusieurs services ne sont pas fonctionnels. C'est le cas pour l'hôpital Bouafi (Casablanca) où 7 blocs opératoires sont en réaménagement depuis avril 2010 et du CHP Moulay Rachid (Casablanca) où certains services ne sont pas fonctionnels depuis un an (médecine par manque de personnel paramédical et maternité pour le réaménagement).

### ➤ Mauvaise estimation des besoins par les services hospitaliers

La visite des CHP a permis de noter que la détermination des besoins se fait par le major du service qui s'occupe de toute la procédure. Le chef de service n'intervient dans le processus que pour signer la commande. Cette faible implication des prescripteurs lors de l'expression des besoins engendre généralement des surestimations par les infirmiers chefs et contribue à l'accumulation des stocks de médicaments et à leur péremption.

### ➤ Absence d'un système d'information hospitalier

La gestion des médicaments se fait d'une façon manuelle ou par utilisation d'outils de bureautique. Aucun système d'information n'est disponible pour permettre une traçabilité de l'utilisation de ces produits. De plus, la facturation dans les hôpitaux se fait de manière forfaitaire selon les actes et

n'intègre pas les médicaments utilisés dans le traitement des patients. L'intégration des médicaments dans la facturation est un élément essentiel dans la traçabilité des quantités consommées et par là dans la détermination des besoins effectifs des services.

En outre, les délégations ne disposent pas d'une application pour la gestion des produits pharmaceutiques. Le traitement des commandes, de la répartition entre les Centres de santé et du stock se fait d'une façon manuelle. Au niveau des Centres de santé, le matériel informatique n'est pas en général disponible.

## b. Procédure d'achat

### ➤ Nombre élevé de lots avec un seul soumissionnaire et de lots sans proposition

Il a été relevé que le nombre de lots où il y a un seul soumissionnaire est élevé et que le nombre de lots qui sont sans proposition est également important comme c'est le cas pour les A/O suivants :

N° d'A/O	Nombre de lots sans proposition	Nombre de lots à soumissionnaire unique	Total des lots	%
10/2007	60	201	406	64%
11/2008	17	58	103	73%
06/2010	35	193	408	56%
07/2011	44	128	378	46%
09/2011	43	73	131	88%
04/2011	09	04	24	54%

Il ressort de ce tableau que le pourcentage des lots à soumissionnaire unique ou sans proposition varie entre 46 % et 88 % pour ces exemples d'appels d'offres, ce qui signifie que le nombre de lots où il y a eu concurrence demeure généralement faible avec des taux de 12% pour l'appel d'offres n° 09/2011 et 27 % pour l'appel d'offres n° 11/2008.

Cette situation s'explique en partie par le fait qu'une proportion significative des médicaments figurant dans le formulaire des commandes est sous monopole de certains EPI. Ceci leur permet d'imposer leur prix et d'influencer la période où le Ministère de la Santé peut disposer desdits médicaments surtout que certains d'entre eux sont considérés vitaux. Le tableau suivant présente le nombre de médicaments sous monopole concernant les produits de fonctionnement et ceux des programmes de santé et ce, pour les années 2011 et 2012 :

	2011		2012	
	Produits sous monopole	Total produits	Produits sous monopole	Total produits
Produits de fonctionnement	112	350	200	520
Programmes de santé	46	118	28	60

Il apparaît que le nombre de produits de fonctionnement sous monopole est de l'ordre d'un tiers des produits et qu'il est de 45 % pour les programmes de santé.

### ➤ Révision à la hausse de l'estimation administrative pour retenir des offres excessives

Il a été constaté que certaines offres financières sont rejetées parce qu'elles sont excessives mais qu'elles sont par la suite acceptées pour le même prix unitaire ou un prix plus élevé dans des A/O suivants de la même année. Dans certains cas, l'estimation administrative a été revue à la hausse, ce qui permet au soumissionnaire de se situer dans la limite supérieure de 25 % de la moyenne des offres et de l'estimation administrative.

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

- *diminuer le nombre de produits sous monopole ;*
- *fixer l'estimation administrative indépendamment des offres précédentes des soumissionnaires.*

## 3. Introduction de nouveaux vaccins ANTI-PNEUMOCOCCIQUE et ANTI-ROTAVIRUS

### a. Les données scientifiques sur l'introduction de vaccins

En 2010, le Ministère de la Santé a décidé d'introduire deux nouveaux vaccins dans le programme national d'immunisation au niveau des établissements de soins publics. Il s'agit de vaccins anti-pneumococcique et anti-rotavirus. L'examen du processus d'introduction a révélé ce qui suit :

#### ➤ Insuffisance de données épidémiologiques justifiant l'introduction des deux vaccins

L'OMS considère l'introduction du vaccin anti-pneumococcique conjugué dans les programmes nationaux de vaccination infantile comme fortement prioritaire pour les pays dans lesquels la mortalité chez les enfants de moins de 5 ans est supérieure à 50 décès/1000 naissances. Le Maroc n'en fait pas partie puisque le taux de mortalité infantile (TMI) en 2010 était de l'ordre de 28 /1000.

L'OMS recommande d'inclure le vaccin anti-rotavirus destiné aux nourrissons dans tous les programmes nationaux de vaccination des pays où les décès par diarrhée représentent au moins 10% de la mortalité chez les enfants de moins de 5 ans. Le Maroc avec moins d'un millier de cas détectés n'en fait pas partie.

#### ➤ Non recours à la procédure courante d'acquisition des vaccins

Le Maroc a toujours acheté les vaccins entrant dans le cadre du PNI (programme national d'immunisation) à travers l'UNICEF. Cet organisme, en pratiquant les achats groupés pour différents pays à revenu moyen ou faible, arrive à obtenir des prix abordables et proches de ceux appliqués dans les pays GAVI (Global Alliance for Vaccins and Immunization). Or, pour l'introduction des deux nouveaux vaccins, l'UNICEF n'a pas été consultée.

#### ➤ Non respect de la procédure réglementaire d'introduction des vaccins

Le comité national technique et scientifique de vaccination est un comité composé d'imminents professeurs de médecine et de hauts responsables du ministère de la santé. Il a un rôle fondamental dans toutes les questions liées à la vaccination au Maroc et notamment l'introduction de nouveaux vaccins. Or, ce comité n'a pas été consulté lors de l'introduction de ces deux nouveaux vaccins.

Il est à signaler également que les directions concernées par les questions liées à la vaccination au sein du ministère, notamment la direction de la population dont dépend le PNI et la DELM qui dispose

des données épidémiologiques et des résultats d'une enquête épidémiologique récente sur les sérotypes pneumococciques existants au Maroc, n'ont pas été consultées non plus.

## **b. Procédure de passation des deux marchés-cadres n° 25/2010 et n° 26/2010**

Les marchés-cadres 25/2010 (Achat de vaccin anti- pneumococcique) pour un montant minimum annuel de 304.308.000,00 DH et maximal de 355.026.000,00 DH et 26/2010 (Achat de vaccin anti-rotavirus) pour un montant minimum annuel de 73.656.660,00 DH et maximal de 85.932.770,00 DH, portent sur une combinaison de prestations à réaliser dans le cadre du marché. Cette combinaison consiste en la livraison de vaccins et la réalisation d'une assistance technique ventilée en cinq composantes.

### **➤ Financement de l'acquisition des vaccins aux dépens des crédits dédiés aux établissements de santé**

L'introduction des deux nouveaux vaccins a une incidence financière très importante sur le compte d'affectation spéciale de la pharmacie. En effet, le montant annuel des deux marchés représente près de 86 % du budget de l'ensemble des programmes de santé publique et 90 % du budget médicaments des hôpitaux SEGMA.

En 2010, le programme d'emploi initial (dépenses) ne prévoyait pas de crédits pour la rubrique « achat de vaccins et produits biologique ». Le financement a été puisé sur une enveloppe extra budgétaire de 640 millions de dirhams qui était réservée au soutien du RAMED. Le ministère de l'économie et des finances avait donné son accord au ministère de la santé pour utiliser 300 millions de dirhams pour l'acquisition des vaccins pour 2010 tout en l'incitant à passer un marché d'une année en laissant les discussions ouvertes entre les deux ministères pour les exercices à venir.

En 2011, le programme d'emploi initial et les programmes modificatifs n°1 et n°2 ne prévoyaient pas de crédits pour la rubrique achat de vaccins. Le montant transféré par le ministère de l'économie et des finances au compte d'affectation spéciale « fonds spécial de la pharmacie centrale » était de 398.847.769 DH. Pour résoudre le problème d'absence de crédits pour le réengagement des marchés cadre; le chef de la DA a procédé le 24/11/2011 au virement de la somme de 352.434.927,93 DH de la rubrique « achat de produits pharmaceutiques et de consommables médicaux » vers la rubrique « achats de vaccins et produits biologiques ». Ainsi, les deux marchés ont été réengagés le 25/04/2011.

### **➤ Non respect de la réglementation lors de l'élaboration du dossier de l'appel d'offres**

Les CPS de ces deux marchés ont combiné deux prestations de nature différente à savoir la livraison du vaccin et la réalisation de l'assistance technique. Le montant de cette assistance a été laissé à la discrétion des soumissionnaires et aucune estimation n'a été faite à cet égard par l'Administration. De plus, elle a été incluse comme composante du CPS sans qu'elle soit liée en partie ou en totalité à un des deux lots objets de l'appel d'offres. Les deux lots ayant été attribués à deux soumissionnaires différents, chacun des deux marchés a comporté les mêmes composantes d'assistance technique, ce qui représente une redondance dans la prestation requise des titulaires.

Le CPS n'a pas clairement défini cette assistance technique notamment en sa consistance et ses spécifications techniques comme le stipule l'article 4 du décret relatif à la passation des marchés publics. Cette imprécision de définition a eu pour résultat l'admission de deux soumissionnaires sur des critères différents, car le premier a proposé une assistance technique avec une enveloppe budgétaire (31.000.000 DH) à réserver pour le soutien de chaque composante, et le deuxième a proposé uniquement des activités d'assistance technique sans enveloppe budgétaire.



### ➤ Non respect du CPS lors du règlement des prestations

L'article 18 des deux marchés stipule que « Les règlements de ces décomptes seront tributaires de la réalisation des livraisons objets du présent marché cadre et de la réalisation de l'activité relative à l'assistance technique ». Or, il a été constaté que les paiements ont été effectués en l'absence de documents attestant la réalisation de l'assistance technique et n'étaient justifiés que par la quantité de vaccin livrée. De plus, l'examen des documents relatifs à la réalisation de l'assistance technique a révélé que pour le marché n° 25/2010, elle ne dépassait pas les 50 % alors que pour le marché n° 26/2010, aucune assistance technique n'a été réalisée.

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

- Veiller au respect de la procédure réglementaire lors de l'introduction de nouveaux vaccins;
- Considérer les priorités entre les programmes sanitaires tenant compte des données épidémiologiques et des contraintes budgétaires;
- Opter pour les modes les plus économiques et les plus efficaces pour l'acquisition des vaccins.

## 4. Réception des produits

La réception des produits est effectuée au niveau des dépôts, les CPS précisent les vérifications à effectuer et les actions à entreprendre en cas de non-conformité. La vérification de cette phase a abouti aux observations suivantes :

### ➤ Dérogations accordées pour certains produits

Les CPS relatifs aux achats de produits pharmaceutiques exigent que les produits livrés respectent certaines conditions et notamment que le monogramme «Ministère de la santé» (pour les produits non importés) soit imprimé sur le prospectus et que le conditionnement secondaire comporte deux traits rouge et vert avec mention « Ministère de la santé-interdit à la vente ». Or, il a été constaté que le ministère de la santé accorde des dérogations à ces conditions et au respect des durées de validité exigées sans qu'elles ne soient prévues dans les CPS. Le tableau suivant présente la situation de ces dérogations relatives aux médicaments pour la période 2009-2011 :

	2009	2010	2011
Demandes de dérogations	59	79	59
Réponses favorables	44	66	49

Ainsi, le Ministère de la Santé accorde un avis favorable pour la majorité des demandes de dérogations alors que le non respect de ces mentions au niveau du conditionnement présente des risques élevés dans la gestion du stock de ces produits.

### ➤ Lacunes dans la procédure de réception provisoire

La réception provisoire s'effectue avant déchargement des produits et consiste à vérifier les inscriptions obligatoires sur les emballages et les durées de validité. Les cartons n'étant pas pesés et la réception se faisant sur la base des mentions inscrites sur les cartons, seul un échantillon de cartons est ouvert pour la vérification par la commission de réception définitive. Or, il a été constaté lors de la visite des établissements de soins que des manques sont signalés au niveau de certains cartons et que certains emballages de médicaments sont vides.

### ➤ Absence d'analyse des échantillons de médicaments par le LNCM

Les CPS prévoient que le contrôle de la qualité des produits livrés soit vérifié par une commission et que des échantillons soient envoyés au LNCM pour contrôle. Or, il a été constaté que les échantillons de médicaments sont rarement envoyés pour analyse au LNCM. En effet, l'examen des fiches de prélèvements d'échantillons de médicaments sur les livraisons relatives aux marchés passés pour la période 2008-2011, a révélé la situation suivante :

	2008	2009	2010	2011
Nombre de marchés où il y a eu prélèvement	0	0	04	03
Nombre de produits prélevés	0	0	10	03

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

- Accentuer le contrôle lors de la réception des médicaments, notamment par l'analyse d'échantillons par le LNCM ;
- Exiger la mention du poids sur les cartons et prévoir un dispositif de pesée pour le contrôle au niveau des dépôts ;
- Etablir des critères précis pour les dérogations et les prévoir dans les CPS.

## 5. Stockage des produits

Le Ministère dispose de cinq dépôts pour les médicaments et dispositifs médicaux : le service de gestion des produits pharmaceutiques (SGPP) à Berrechid, trois dépôts à Casablanca et un dépôt à Salé. Le SGPP constitue le dépôt principal des produits et le dépôt de Beauséjour est dédié aux produits thermolabiles. Il est à préciser qu'un cadre normatif des dépôts régionaux a été élaboré par le ministère de la santé en 2009, la vérification des conditions dans les dépôts visités a été effectuée à la lumière de ce cadre.

### ➤ Des locaux inadaptés avec des anomalies au niveau du bâtiment et des rayonnages

Le plafond du dépôt de Berrechid est détérioré au niveau de plusieurs endroits avec la présence de plusieurs brèches. Ceci a une répercussion sur l'isolation thermique du dépôt et conduit à l'infiltration des eaux de pluies. Des fuites au niveau des conduites d'eau ont également été constatées. Les couloirs entre les rayonnages dans la zone palettes ne sont pas assez larges pour le maniement des transpalettes et des chariots élévateurs qui heurtent les rayonnages, ce qui a conduit à de multiples déformations des rayonnages dans plusieurs endroits. En outre, le local ne dispose d'aucun dispositif de mesure de la température ou de l'humidité.

Pour le dépôt « pharmacie centrale », sa localisation en plein centre ville, au milieu d'un marché plein d'activités, avec possibilités d'accès unique à travers des rues étroites font que ce dépôt est inadapté pour le stockage surtout pour les produits d'hémodialyse qui nécessitent le transport dans de grands camions. Ses locaux se composent d'un rez-de-chaussée et d'un étage en plus de sous-sols et se caractérisent par leur vétusté et leur état de délabrement avancé. La partie rez-de-chaussée reçoit le stock de produits d'hémodialyse et de kits d'accouchement qui sont entassés à même le sol, sur plusieurs mètres de hauteur et sans ordre ou classement vu l'absence de rayonnages. Les sous-sols sont ravagés par les moisissures et les produits qui y sont stockés également. Des infiltrations d'eau ont eu lieu au dépôt qui n'est pas surélevé par rapport au niveau du sol et ne dispose pas de quai pour le chargement et déchargement.

Les locaux du dépôt de Derb Ghellaf sont très anciens et sont dans un état de délabrement avancé et ils ne comportent que de rares rayonnages. Le potentiel de ce dépôt est important pour le stockage de produits si des aménagements sont réalisés.

➤ **Des insuffisances au niveau de la sécurité des locaux**

Le dépôt de Berrechid est doté d'un dispositif de surveillance comprenant 19 caméras et un logiciel de gestion, mais qui présente des lacunes notamment, l'existence de plusieurs lieux de stockage qui échappent au captage des caméras et l'absence de personnel de sécurité affecté à la visualisation des vidéos.

Pour le dépôt « pharmacie centrale », celui-ci n'est pas bien sécurisé vu qu'aucun système de surveillance par caméra n'est disponible. De plus, il possède une grande porte (qui n'est pas la porte principale) qui donne sur la rue et qui est facilement accessible pour des personnes non autorisées.

➤ **Grand local non exploité servant pour le stockage des produits périmés**

Le SGPP comprend un autre local attenant au dépôt, ce local est une unité de fabrication de médicaments qui a été construite en 1993 mais qui n'a pas été exploitée. Ce projet avait été lancé en 1991 et a été financé par le ministère de la santé pour un montant de 7 Millions de \$US et un prêt de la Banque mondiale de 6 Millions de \$US remboursable sur 20 ans. L'investissement total dans ce projet est représenté dans le tableau suivant :

Nature des opérations	Unité de fabrication	Unité de stockage et de distribution	Total
Etudes	3.900.796,79	1.419.481,40	5.320.278,00
Construction	48.624.948,00	15.511.241,00	64.136.189,00
Equipement	40.569.506,74	2.216.330,21	42.785.837,00
Total (en DH)	93.095.251,53	19.147.052,61	112.142.304,00
Total (en \$ US)	10.952.383,00	2.252.994,00	13.204.977,00

Les locaux de cette unité sont en dégradation continue et ils servent de décharge pour les produits périmés. En conclusion, le ministère de la santé a consenti un investissement important de l'ordre de 13.204.977,00 \$ US pour réaliser une unité de fabrication de médicaments pour laquelle il n'avait pas de vision claire provoquant pour le pays une perte équivalente à ce montant sinon plus en considérant le service de la dette contractée auprès de la banque mondiale.

➤ **Non remplacement des produits défectueux**

Des réclamations ont émané de plusieurs établissements de soins concernant certains lots de médicaments. Des échantillons de ces médicaments ont été envoyés pour analyse au LNCM et certains d'entre eux ont été déclarés non conformes. Il est à noter que les CPS prévoient le remplacement des produits défectueux dans un délai de 60 jours. Or, aucun document n'a été produit par le ministère pour justifier que ces lots ont été remplacés et l'examen des registres d'entrées et de sorties au niveau du dépôt de Berrechid a révélé qu'une partie de ces lots a été récupérée par le fournisseur mais aucune entrée en remplacement n'a été effectuée.

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

- *Activer la mise en place des dépôts régionaux en les dotant de moyens matériels et informatiques (logiciels et matériels) ;*
- *Assurer la sécurité par des dispositifs de surveillance adéquats ;*
- *Réaménager les dépôts de Beauséjour et de Derb Ghellaf ;*
- *Etablir l'inventaire des produits stockés au niveau du dépôt « pharmacie centrale » et les réaffecter au niveau de dépôts réaménagés.*

## **6. Distribution des produits**

### **a. Transport des produits**

La DA a passé deux marchés pour le transport des produits pharmaceutiques depuis les dépôts du Ministère de la Santé jusqu'aux divers établissements de santé au niveau du territoire national. Il s'agit du marché-cadre n°02/2010 d'un montant minimal de 2.565.000,00 DH et maximal de 3.591.000,00 DH et du marché-cadre n°68/2010 d'un montant minimal de 2.650.500,00 DH et maximal de 4.417.500,00 DH. L'examen des documents relatifs à ces marchés de transport et à leur exécution a révélé les observations suivantes :

#### **➤ Non respect de certaines clauses du CPS**

L'article 16 du marché n°68/2010 et l'article 9 du marché n°2/2010 précisent que le titulaire du marché se charge de compter les produits transportés lors du chargement ou du déchargement. Or, il a été constaté que lors du chargement au niveau du SGPP de Berrechid et suite aux entrevues avec les personnes responsables de la réception dans les établissements de soins, les chauffeurs des camions de transport n'ont aucune connaissance des produits qu'ils transportent vu leur niveau d'instruction, le comptage est effectué par le personnel du Ministère de la Santé. Il est à noter que l'article 11 du marché n°2/2010 stipule que les préposés du titulaire doivent posséder les capacités nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions.

L'article 12 du marché n°02/2010 et l'article 16 du marché n°68/2010 précisent qu'en cas de perte ou dégradation d'une partie ou de la totalité des produits transportés, le titulaire est dans l'obligation de rembourser la partie endommagée. Or, il a été relevé que ces clauses ne sont pas appliquées malgré plusieurs cas d'endommagement de produits au cours du transport.

#### **➤ Absence d'assurance pour les produits transportés**

L'article 14 du marché n°02/2010 et du marché n°68/2010 stipulent que le titulaire doit adresser une ou plusieurs attestations relatives à la souscription d'une ou plusieurs assurances couvrant les risques inhérents à l'exécution du marché et notamment ceux relatifs aux véhicules, accidents de travail et dommages causés aux tiers. L'article 16 du marché n°68/2010 et l'article 9 du marché n°2/2010 précisent que le titulaire prend en charge l'assurance des produits transportés contre l'avarie, le vol et l'incendie. Néanmoins, aucune attestation relative à ces assurances n'a été produite par les titulaires des deux marchés.

Il est à rappeler que l'article 20 du CCAG-EMO stipule qu'aucun règlement n'est effectué tant que le titulaire n'a pas adressé au maître d'ouvrage les copies certifiées conformes des attestations d'assurances contractées pour la couverture des risques inhérents à l'exécution du marché.

## b. Organisation des livraisons

### ➤ Livraisons sans concertation avec les structures destinataires

Les livraisons se font selon des plannings hebdomadaires établis au niveau du SGPP et signés par le chef de la DA. Ces plannings sont établis sans concertation avec les destinataires. Les besoins de ces derniers sont en partie considérés si des ruptures de stocks à leur niveau ont été signalées. L'examen des plannings de livraisons effectuées pendant 2011 a permis de constater que seules 142 livraisons sur 557 étaient basées sur des réclamations, soit 25%.

### ➤ Livraison de médicaments malgré l'existence de stock important chez les destinataires

Pour la programmation des livraisons de médicaments aux délégations et aux hôpitaux SEGMA, la DA établit un planning de livraisons sans concertation avec les destinataires pour prendre en considération leurs besoins et l'état de leurs stocks.

Cette situation explique en partie l'existence de stocks importants de médicaments périmés ou proches périmés. En effet, les établissements de santé peuvent recevoir, suivant ce schéma, des médicaments qu'ils détiennent déjà en stock en grande quantité. Ceci est plus avéré pour certains médicaments peu prescrits et peu consommés, mais qui se trouvent en grande quantité en stock. C'est le cas notamment de Nicardipine et Sulfate de Magnésium injectable au niveau de plusieurs structures.

Ainsi, la transmission des avis de livraison se fait tardivement, ce qui ne permet pas à l'établissement de santé destinataire d'une livraison de refuser sa réception ou de la reporter. En effet, l'avis de livraison n'est reçu, au meilleur des cas, qu'un jour avant la livraison effective des médicaments.

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

- Prévoir l'assurance des produits transportés conformément à la réglementation en vigueur ;
- Planifier les livraisons en concertation avec les structures destinataires ;
- Veiller au respect des CPS relatifs aux marchés de transport et accentuer le contrôle de ces prestations.

## 7. Gestion des médicaments au niveau des délégations et des centres hospitaliers

### a. Au niveau des délégations et des centres de santé

#### ➤ Inadéquation des locaux de certaines pharmacies provinciales et préfectorales et centres de santé

Certaines délégations ne possèdent pas de local adéquat pour le stockage des produits, c'est le cas pour la délégation de Skhirat-Témara où le local dédié à la pharmacie préfectorale est un garage d'une superficie de 32 m<sup>2</sup> et d'une hauteur de 2,66 m qui n'est ni aéré ni étanche, ce qui a impliqué de nombreux problèmes de gestion du stock de produits. La réception de la livraison provenant de la DA s'effectue dans la rue, les produits sont acheminés vers une partie du local du bureau municipal d'hygiène (dont les clés des portes externes ne sont pas à la disposition du pharmacien de la délégation), et la répartition se fait rapidement aux Centres de santé même s'ils n'en ont pas besoin.

Les locaux dédiés au stockage des produits sont en général inadaptés et ne disposent pas de climatisation ni de moyens de contrôle de la température et de l'humidité. A titre d'exemple, le local de la pharmacie du Centre de santé Fteh el kheir à Témara est situé au 1<sup>er</sup> étage et il ne dispose pas de climatisation,

ce qui implique que certains produits s'altèrent en période de forte chaleur tels que les suppositoires et les sirops.

D'autres Centres de santé ne disposent pas de local dédié à la pharmacie, c'est le cas du centre Mallaliyine à Tétouan. Le local de la pharmacie du Centre de santé de Hay Ryad à Rabat est très exigu, encombré et n'est pas dédié en totalité aux médicaments.

#### ➤ **Lacunes dans la gestion des stocks et dans la tenue des registres**

L'inventaire n'est pas effectué au niveau de certaines délégations tel est le cas de la pharmacie de la délégation provinciale de Khemisset. Les documents de gestion des stocks ne sont pas toujours disponibles, c'est le cas de la délégation de Skhirat-Témara qui ne dispose pas de registre de main courante.

Certains Centres de santé ne tiennent pas de registres retraçant les entrées et sorties de médicaments ni de fiches de stock au niveau de la pharmacie du centre. C'est le cas pour le Centre de santé Ibn Noussair à Khemisset. Pour le Centre de santé Moulay Youssef à Casablanca, la situation du stock n'est pas disponible, le registre de main courante n'est pas bien servi (des réceptions non enregistrées et des sorties enregistrées alors qu'elles ne sont pas encore effectuées), les fiches de stock n'ont pas été tenues depuis 2009 ou 2011 et elles ne sont pas classées et aucun inventaire n'est effectué. Les mêmes observations ont été relevées au niveau du Centre de santé Hank.

#### ➤ **Absence de critères préétablis et clairs pour la répartition des médicaments entre les Centres de santé**

Le manuel sur la gestion des produits pharmaceutiques n'a pas évoqué la phase de répartition des médicaments entre les centres de santé et chaque délégation a établi ses propres critères de répartition. En effet, certaines délégations procèdent à cette répartition sur la base de deux critères : la définition du nombre de la population de chaque circonscription et le nombre de médecins affectés pour déterminer les besoins de chaque centre (Tétouan, El Jadida). Pour la délégation de Casa-Anfa, la répartition se fait chaque deux mois selon les données telles que la population du ressort du Centre de santé et le taux de contact. Alors que pour la délégation de Skhirat-Témara, la répartition des produits disponibles se fait selon le pourcentage de commande des Centres de santé.

#### ➤ **Absence de critères de dispensation des médicaments**

Toutes les classes de la population ont accès aux Centres de santé et peuvent bénéficier des médicaments gratuitement. Or, les quantités de médicaments disponibles aux Centres de santé ne pouvant couvrir les besoins de tous les patients et les dotations se faisant en général à une fréquence bimensuelle, le stock relatif des médicaments les plus utilisés se trouve épuisé au bout de quelques jours. Ainsi, chaque Centres de santé adopte ses propres pratiques pour ventiler la gestion du stock disponible telles que la dispensation partielle du traitement, ce qui a un impact négatif sur son efficacité surtout pour les antibiotiques (par exemple, le traitement a une durée de 10 jours et nécessite 2 boîtes alors qu'une seule boîte est dispensée aux patients).

#### ➤ **Absence de moyens pour la destruction des médicaments périmés**

Les délégations n'ont pas passé de marché pour la collecte et la destruction des médicaments périmés. Pour la délégation Skhirat-Témara par exemple, un arrangement a été fait avec la société attributaire du marché de traitement des déchets de l'hôpital Sidi Lahcen pour qu'elle se charge de collecter les produits périmés des Centres de santé. Cet arrangement n'est pas écrit et n'a pas de contrepartie financière. Les PV de destruction de produits périmés disponibles à la délégation sont signés par

une commission composée du délégué, des pharmaciens préfectoraux et par la société. Le même arrangement a été effectué au niveau de la délégation de Aïn Chock avec la société titulaire du marché des déchets hospitaliers de l'hôpital Sekkat.

Pour d'autres Centres de santé, la destruction se fait par des moyens inadaptés et sans respect de la procédure prévue (désignation d'une commission par le délégué) tel est le cas du Centre de santé Ibn Noussair à Khemisset qui procède à la destruction des produits périmés dans un trou de son jardin.

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

- *Etablir un guide relatif à la gestion des produits pharmaceutiques au niveau des délégations et ESSB et assurer son application par voie réglementaire ;*
- *Doter les délégations et Centres de santé en application de gestion des produits pharmaceutiques ;*
- *Doter les délégations et les ESSB de locaux de pharmacies adéquats ;*
- *Etablir des critères pour la population ayant accès aux médicaments gratuitement notamment en priorisant les bénéficiaires du RAMED.*

## **b. Au niveau des centres hospitaliers**

### **➤ Inadéquation des conditions de stockage**

Les locaux de stockage des médicaments et dispositifs médicaux sont, dans la plupart des cas, insuffisants, inadaptés et dispersés. Ce qui rend leur gestion plus difficile et les confronte au risques de perte et de détérioration. Et lorsque la pharmacie hospitalière est pleine, le stockage se fait dans les couloirs de l'hôpital sans aucune mesure de sécurité. C'est le cas des CHP Témara et Khemisset, du CHP de Tétouan et du CHP El ghassani à Fès ainsi que du CHR My youssef (Casablanca).

La plupart des hôpitaux visités ne disposent pas de chambre froide, mais uniquement de réfrigérateurs. Ces derniers sont insuffisants et les médicaments thermolabiles sont alors parfois stockés dans la chambre froide de la cuisine avec les produits alimentaires. C'est le cas des hôpitaux My youssef (1560 boîtes d'EPOETINE 2000 UI) et Bouafi à Casablanca. Pour ce dernier, les produits stockés dans la cuisine de l'hôpital étaient : 12 cartons d'EPOETINE 3000 UI, 4 cartons d'EPOETINE 2000 UI (ce sont des produits classés parmi les médicaments coûteux) et 1 carton d'OXYTOCINE. Pour les CHP Tétouan et du CHP El-Jadida, ceux-ci ne disposent pas de moyens de réfrigération.

### **➤ Faible nombre de pharmacies hospitalières ayant bénéficié de la mise à niveau**

La circulaire n° 25/DHSA/00 du Ministère de la Santé (26/01/2009) a défini le cadre normatif des pharmacies hospitalières et a incité les responsables du Ministère de la Santé à s'y conformer. La situation produite par l'unité de pharmacie hospitalière de la DHSA relative à l'état d'avancement (en mars 2012) des diverses actions entreprises au niveau des hôpitaux et qui comprend les mises à niveau réalisées montre que seuls 33 hôpitaux sur 122 ont entamé ou terminé la mise à niveau de leurs pharmacies.

### **➤ Insuffisances au niveau de la mise à niveau de certaines pharmacies hospitalières**

Les pharmacies mises à niveau des hôpitaux de Casablanca ne répondaient pas totalement au cadre normatif et présentaient des problèmes tel est le cas de la pharmacie de l'hôpital Abouafi où la chambre froide n'est pas fonctionnelle, le placard des stupéfiants et le comptoir des préparations n'existent pas, des fuites d'eau sont survenues à des endroits dans le plafond et la pharmacie est inondée suite

à la pluie. Pour la pharmacie du CHP Moulay Rachid, le chemin d'accès pour les camions n'est pas aménagé, la zone archives n'existe pas et le caniveau pour l'écoulement des eaux de pluie n'existe pas du côté réception et celui du côté distribution est inadéquat.

#### ➤ **Non application de la réglementation relative aux prescriptions**

L'article 64 de l'arrêté du ministère de la santé n°456-11 du 2 Rajeb 1431 (6 juin 2010) portant règlement intérieur des hôpitaux stipule qu'« il est interdit aux médecins hospitaliers de délivrer des ordonnances prescrivant aux patients l'achat de médicaments ou de dispositifs médicaux vitaux disponibles à l'hôpital ; de spécialités pharmaceutiques dont les génériques sont disponibles à l'hôpital ». Or, les entrevues menées avec les pharmaciens des CHP visités, ont révélé que parmi les causes de péremption des stocks de médicaments, se trouve le refus de prescription de certains médicaments disponibles à la pharmacie hospitalière par des médecins du CHP.

#### ➤ **Gestion défaillante des stocks de médicaments**

La comptabilité matière exige la tenue de fiches de stocks individuelles par produit, retraçant tous les mouvements d'entrées et de sorties de stock, ainsi que la date de péremption de chaque produit. Toutefois, il a été remarqué que pour certains hôpitaux, notamment ceux de Khemisset et de Bouafi, la gestion des stocks ne répond point aux règles élémentaires d'une gestion rationnelle.

Pour certains CHP visités, les fiches de stocks sont mal tenues et des mentions très importantes ne sont pas servies telles que les entrées et sorties de chaque médicament, la situation du stock ainsi que la date de péremption, ce qui rend difficile l'instauration d'un système efficace de gestion des stocks. En effet, un produit pharmaceutique en stock pour lequel le service concerné ne dispose pas d'informations sur la date de péremption par lot aurait du mal à gérer les sorties de ce produit de manière efficace permettant d'éviter leur péremption. C'est le cas des services maternité, médecine de l'hôpital Sidi lahcen, du service maternité du CHR Moulay Youssef et du service pédiatrie de l'hôpital Sidi Othmane.

#### ➤ **Absence d'un CPS et d'un règlement de consultation types relatifs aux marchés de traitement des déchets**

Il a été constaté que les CHP confient la destruction des médicaments périmés à la société titulaire du marché de traitement des déchets hospitaliers. De plus, l'établissement du règlement de consultation et du CPS sont caractérisés par l'improvisation au niveau de chaque hôpital. Chaque CHP visité dispose d'un cahier des charges et d'un règlement de consultation différent des autres. Ce qui implique que les critères de sélection, la constitution des dossiers et les services requis du prestataire sont différents.

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

- *Mettre en place un système d'information hospitalier pour la gestion des dossiers de malades et des produits pharmaceutiques ;*
- *Revoir la réglementation relative à la facturation dans les hôpitaux dans l'optique d'intégrer les médicaments administrés ;*
- *Réviser la méthode de détermination des budgets alloués aux CHP dans le cadre des achats groupés et impliquer les responsables de ces structures dans cette détermination ;*
- *Veiller au respect des CPS relatifs à la mise à niveau des pharmacies hospitalières et impliquer les pharmaciens dans les phases de préparation et de suivi d'exécution ;*
- *Veiller au respect de la législation en vigueur relative à la collecte et au traitement des médicaments périmés.*



## II. Réponses du Ministre de la Santé

(texte intégral)

### 1. Absence d'une politique pharmaceutique nationale

Etant conscient que la problématique du médicament au Maroc doit être abordée d'une façon globale et intégrée, le Ministère de la Santé a fait de l'élaboration et la mise en place d'une politique pharmaceutique nationale une priorité capitale dans son plan d'action stratégique 2012-2016.

En effet, le MS a démarré, en juillet 2012, le processus d'élaboration d'une politique pharmaceutique nationale (PPN) par la création de la commission consultative des médicaments et des produits de santé (décision n°111 du 9 Juillet 2012), chargée de contribuer à l'élaboration d'une PPN et de définir les outils nécessaires à son exécution. Cette commission a vu la participation de l'ensemble des parties prenantes à savoir : les représentants du secteur pharmaceutique, la société civile, les départements ministériels concernés, les organismes gestionnaires de l'assurance maladie etc.

La commission s'est penchée sur les objectifs généraux d'une PPN selon les recommandations de l'OMS visant à promouvoir l'accessibilité, la qualité et l'usage rationnel des médicaments.

En effet, et dans le cadre de l'élaboration de la PPN, le MS a sollicité l'OMS pour un appui technique en vue de formuler le document de PPN selon le modèle OMS, et sur la base des recommandations de cette commission.

Le 23 Janvier 2013, le Ministre de la santé a présenté un projet de texte de PPN, qui se décline en 10 objectifs et 35 engagements.

Ce projet sera présenté prochainement au conseil du gouvernement.

### 2. Faibles réalisations du plan d'action 2008-2012

Afin de mettre en place une nouvelle réglementation en matière des prix des médicaments en mesure d'améliorer l'accessibilité de la population marocaine aux médicaments tout en assurant un développement économique des intervenants dans le secteur, le Ministère de la Santé a entamé un processus de concertation avec tous les intervenants à savoir : les établissements pharmaceutiques industriels, les grossistes répartiteurs, les pharmaciens d'officine, les organismes gestionnaires de l'Assurance Maladie et des représentants de la Société Civile.

Ce nouveau décret qui est actuellement publié sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement, propose des principes novateurs, tel que le benchmark appliqué dans la majorité des pays, qui permettront de :

- renforcer la transparence dans la fixation des prix des médicaments,
- donner plus de visibilité aux établissements pharmaceutiques industriels,
- harmoniser les prix des médicaments attribués au Maroc avec ceux appliqués au niveau international.

Plusieurs textes d'application de la Loi 17-04 ont été élaborés et publiés, notamment :

- Publication le 19/09/2013 au BO, d'une loi n° 84-12 relatif aux dispositifs médicaux.
- Dahir n°1-13-56 du 8 Chaabane 1434 (17 Juin 2013) portant promulgation de la loi n°92-12 modifiant l'article 34 du dahir du 12 Rabii II 1341 (2 Décembre 1922) portant règlement sur l'importation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses.
- Décret n° 2-12-198 du 21 rejeb 1433 (12 juin 2012) relatif à la bioéquivalence des médicaments génériques
- Décret n° 5646 du 10/07/2008 relatif à l'exercice de la pharmacie, à la création et à l'ouverture des officines et des établissements pharmaceutiques
- Décret n° 2-12-358 relatif à la création de la commission de la pharmacopée
- Arrêté de la ministre de la santé n°2092-11 du 30 chaabane 1432 ( 1er août 2011) BO du 15/09/2011 définissant les fonctions technique des directeurs techniques et des directeurs commerciaux exerçant dans les établissements pharmaceutiques
- Décision du Ministre de la santé sur la recherche biomédicale

D'autres textes sont en cours d'approbation tels que :

- Projet de loi relative à la protection des personnes participant à des recherches biomédicales
- Projet de décret d'AMM dans le circuit d'approbation
- Projet de décret relatif aux modalités d'exercice du contrôle par les inspecteurs de la pharmacie, transmis au SGG ;
- Projets de Bonnes pratiques de Fabrication (BPF) de Distribution (BPD) et Officinales (BPO) élaborés, envoyés aux instances ordinales pour consultation.

Afin de déployer l'activité de l'inspection de la pharmacie sur tout le territoire national, le MS a procédé à la nomination de pharmaciens inspecteurs dans chaque province et préfecture du royaume avec la désignation (note de la DMP du 12/03/2010) d'un pharmacien inspecteur correspondant au sein de chaque direction régionale. Ces pharmaciens inspecteurs sont chargés de la mise en œuvre, l'exécution et le contrôle de la politique pharmaceutique.

Le MS dispose actuellement de 202 pharmaciens inspecteurs dont 53 sont affectés à la direction du médicament et de la pharmacie et le reste est réparti sur tout le territoire national.

Des formations ont été dispensées à l'INAS en 2009, 2010 et 2011 pour la majorité des pharmaciens du secteur public sur la gestion des médicaments et dispositifs médicaux, de l'inspection de la pharmacie et de la pharmacovigilance.

Dans le cadre de l'amélioration de la gestion de l'inspection de la pharmacie, la DMP a lancé en 2009 un programme d'accompagnement des pharmaciens inspecteurs affectés dans les services extérieurs par les pharmaciens inspecteurs de la DMP dans la perspective de la régionalisation.

Aussi, un cadre normatif des pharmacies hospitalière (CNPH) a été élaboré et diffusé en 2008 ainsi que le cadre normatif des dépôts régionaux en 2009.

### 3. Gestion des autorisations relatives aux médicaments et leur suivi, Autorisation de mise sur le marché (AMM) des nouvelles spécialités

#### ➤ Absence de listes officielles et d'une procédure bien définie pour la désignation des membres de la commission d'AMM

Le ministère de la santé à travers la Direction du Médicament et de la Pharmacie (DMP) dispose des listes officielles des professeurs enseignants des Facultés de Médecine et de la Pharmacie et des Facultés de Médecine Dentaire.

Ces listes sont transmises annuellement aux doyens des différentes Facultés de Médecine et de la Pharmacie et des Facultés de Médecine Dentaire, en vue de leurs mises à jour.

Les aspects concernant la composition de la commission d'AMM, la qualification de ses membres qui seront désignés par le Ministre de la Santé sont prévus dans le projet de décret relatif aux autorisations de mise sur le marché qui est actuellement dans le circuit d'approbation.

Ainsi, de nouvelles modalités de sélection sont prévues dans ce projet de décret ; elles se basent sur des critères de compétences et d'indépendance (déclaration de conflits d'intérêts) bien définis.

#### ➤ Absence des spécialistes concernés lors de l'accord pour certaines AMM

Les commissions d'AMM sont toujours tenues avec un effectif suffisant d'experts (il y a toujours la présence de plus de la moitié du nombre des experts convoqués), sachant que la DMP n'a pas compétence à obliger un expert à assister à une commission d'AMM.

Cependant, plusieurs experts peuvent donner leur avis sur des produits dont l'usage concerne différentes spécialités médicales. Des spécialistes en médecins internes (deux ou trois) sont convoqués à chaque commission et donnent leur avis sur les produits à utiliser en infectiologie, cardiologie, endocrinologie, rhumatologie, etc.

Pour la commission du 28/06/2011, 44 spécialités (correspondant à 12 DCI) de l'infectiologie-parasitologie ont été soumises à l'avis de la commission ; l'avis du Professeur de la spécialité « maladie infectieuse » a été partagé par un spécialiste en médecine interne.

Pour la commission du 28/12/2010, les 35 spécialités de l'infectiologie ne correspondent qu'à 9 DCI et les 19 spécialités de la neurologie qu'à 3 DCI.

Il est à préciser que certains médicaments tels que les médicaments anti-infectieux peuvent être prescrits par des médecins de différentes spécialités.

Les aspects concernant la composition de la commission d'AMM, la qualification de ses membres qui seront désignés par le Ministre de la Santé sont prévus dans le projet de décret relatif aux autorisations de mise sur le marché qui est actuellement dans le circuit d'approbation.

#### ➤ Absence de modalités et de directives pour l'octroi de l'accord de la commission

Aucune disposition ne définit les modalités pour l'octroi de l'accord de la commission.

L'avis est émis après des discussions des membres de la commission. Dans le cas d'un produit appartenant à une classe thérapeutique spécifique, c'est l'avis majoritaire des spécialistes concernés qui prime.

Un projet de règlement intérieur fixant ces aspects est en cours d'élaboration par le Secrétariat de la commission des AMM qui devra être validé après publication du projet de décret relatif aux autorisations de mise sur le marché qui est actuellement dans le circuit d'approbation.

➤ **Importantes disparités dans les délais d'analyse des échantillons de médicaments**

Les délais d'analyse des échantillons au LNCM dépendent de plusieurs facteurs :

- Le nombre de tests à effectuer et la complexité des tests varient d'un médicament à l'autre.
- La disponibilité de l'ensemble des éléments nécessaires à l'analyse, en effet et comme c'est le cas dans la plupart des pays du monde, les laboratoires pharmaceutiques doivent fournir au LNCM les éléments nécessaires au contrôle notamment des standards spécifiques.
- Le fait que les spécialités pharmaceutiques soient importées ou fabriquées localement. Dans ce dernier cas, la fabrication des premiers échantillons ne débute qu'après l'accord de principe.
- Les délais et la qualité des réponses du laboratoire concerné aux remarques soulevées par l'évaluation de la partie du dossier relative à la validation analytique qui s'effectue de façon concomitante à l'analyse.

Tous ces aspects sont prévus dans le projet de décret relatif aux autorisations de mise sur le marché qui est actuellement dans le circuit d'approbation.

➤ **Absence de justificatifs relatifs à la destruction des médicaments issus de lots industriels non-conformes**

Concernant la destruction des échantillons contrôlés non conformes par le LNCM, cette disposition n'a pas de base législative ou réglementaire formelle. Elle est basée sur une circulaire du Ministre de la Santé. En dépit de ce vide juridique, le LNCM demande systématiquement la destruction des échantillons contrôlés « non conformes » et procède à des rappels.

Pour remédier à cette insuffisance, le projet de décret relatif aux AMM a prévu l'obligation aux laboratoires de procéder à la destruction des lots industriels non conformes et de soumettre des P.V de destruction à l'administration.

➤ **Absence d'un système d'information au niveau de la direction du médicament et de la pharmacie**

Pour chaque produit, la DMP dispose d'une quantité très importante d'information et de documentation en format papier rendant l'accès à l'information difficile. Seul un système informatique adapté et intégré pourra gérer l'ensemble des informations relatives à une spécialité pharmaceutique donnée (AMM, courrier de prise d'acte des mises à jour, suspension ou retrait d'AMM, etc.).

La Direction du Médicament et de la Pharmacie est en phase de généralisation de l'installation d'une application intégrée qui gère le système d'information. La première étape a démarré en décembre 2012, l'achèvement de l'installation est prévu pour juin 2014.

Ce système permettra :

- d'assurer la traçabilité au niveau de tout le processus d'enregistrement des médicaments avec un identifiant unique pour chaque médicament et chaque produit de santé intégrant toutes les spécificités, tant administratives que techniques, pour le traitement des dossiers ;
- d'optimiser les circuits de traitement des dossiers et la gestion informatisée des archives ;

- de traiter les réclamations clients, les alertes et les retraits de lots.

Ainsi, Chaque produit aura un Code Identifiant Produit (CIP) où seront regroupées toutes les informations (dossiers administratif et technique, résultats des évaluations et expertises, courriers entrant et sortant, courriers interservices et divisions, réclamations clients, données de pharmacovigilance, etc.)

De même, un système de communication intranet et interservices est en cours d'installation. Il renforcera ainsi la coordination entre les différents services de la DMP par le biais du partage des informations.

#### ➤ Absence d'une procédure d'archivage des dossiers

Un aménagement de locaux modernes répondant aux normes internationales destinés au classement des archives a été réalisé au niveau de la Direction du Médicament et de la Pharmacie. L'ensemble des archives de la Direction sont classées au niveau de ces locaux qui sont sécurisés et sous la responsabilité d'un cadre dédié à cet effet.

Une procédure de gestion des archives (flux matériel et électronique) est en cours de validation.

#### ➤ Les mises à jour des autorisations de mise sur le marché, retard dans le renouvellement quinquennal

La réactualisation quinquennale des dossiers d'autorisation de mise sur le marché prévue par le décret de 1977, n'a commencé à être appliquée de façon systématique que depuis la fin des années 90 accumulant ainsi un retard de plusieurs décennies. Ce retard s'est accentué avec le sous-effectif du personnel au niveau de l'unité chargée de l'activité de réactualisation. Cette unité a été renforcée en personnel à partir du mois d'août 2009.

Il est à rappeler que le décret n° 2.76.266 du 6 mai 1977 relatif à l'autorisation de débit des spécialités pharmaceutiques et le Dahir n° 1-06-151 du 22 novembre 2006 portant promulgation de la loi n°17-04 portant code du médicament et de la pharmacie, ne prévoit pas de sanctions en cas de retard de renouvellement d'AMM après cinq ans.

Toutefois il est à préciser que tous les aspects relatifs aux demandes de réactualisation figurent au niveau du projet de décret d'AMM qui est actuellement dans le circuit d'approbation. Tel qu'il est prévue dans ce projet les EPI seront tenus de déposer les demandes de renouvellement 60 jours avant l'expiration de la date de validité de l'AMM.

#### ➤ Retard dans l'évaluation des dossiers

L'étude des dossiers d'AMM d'une spécialité pharmaceutique est assurée par les évaluateurs de la division de la pharmacie et par les évaluateurs du LNCM, les deux instructions sont distinctes mais complémentaires.

Chacune des deux divisions traite des aspects spécifiques concernant les dossiers d'enregistrement des médicaments :

- Le service Visa homologation de la division de la pharmacie est chargé du traitement de la partie administrative du dossier pharmaceutique déposé dans le cadre des demandes d'AMM et de la réactualisation

Le service assurance qualité de la division du LNCM est chargé du traitement de la partie technique des dossiers déposés dans le cadre des demandes d'AMM et de la réactualisation. Il est à signaler que la majorité des retards dans l'évaluation des dossiers de mises à jours, sont liés aux dossiers techniques

qui nécessitent l'avis du LNCM. Par conséquent ces dossiers de mises à jours restent en instance à la division de la pharmacie jusqu'à réception de la conformité du LNCM.

Au cours de l'évaluation technique et de l'expertise analytique d'un médicament, des demandes de complément sont adressées par le LNCM aux EPI selon la procédure interne en vigueur ; Si l'EPI ne répond pas dans les délais fixés, des rappels lui sont adressés. Si malgré les rappels, aucune réponse n'est reçue, le dossier reste en instance jusqu'à complément de l'information demandée.

Après réception de la conformité de la mise à jour correspondante, la Division de la Pharmacie réévalue le dossier administratif pour vérifier l'exactitude et la mise à jour des données fournies ;

- S'il est complet, l'AMM est établi ;
- S'il est incomplet, un courrier de complément est envoyé à l'établissement pharmaceutique industriel concerné et l'AMM n'est établi qu'après réception du complément et sa vérification.

Tous ces aspects sont prévus dans le projet de Décret d'AMM où les délais de traitement des dossiers et de réponses impartis tant à l'Administration qu'aux EPI sont fixés.

### ➤ **La fixation des prix des médicaments**

#### • **Non application des textes réglementaires relatifs à la fixation des prix**

La réglementation des prix des médicaments date de la fin des années 60. Elle a introduit une distinction dans les modes de fixation des prix des médicaments fabriqués localement et ceux importés ce qui a entraîné une disparité entre les médicaments fabriqués localement et ceux importés. Depuis le milieu des années 90, on assiste à une augmentation du pourcentage des produits importés. Cette réglementation est dépassée.

De même, il n'est plus à démontrer que les prix des médicaments au Maroc sont chers comparativement avec des pays à économie similaire. Ce constat a été confirmé dans un certain nombre d'études et enquêtes réalisées ces dernières années telles que :

- L'enquête sur les prix des médicaments (OMS-Ministère de la Santé) 2004.
- Le Rapport de la Mission d'Information sur le Prix du Médicament au Maroc (Chambre des Représentants) 2009.
- L'Etude sur la concurrentiabilité du secteur de l'industrie pharmaceutique (conseil de la concurrence) 2011.

Devant l'insuffisance de la réglementation de fixation des prix des médicaments, une commission a été créée par une circulaire du MS pour permettre de palier à la problématique de fixation des prix des médicaments de manière transparente, en attendant la publication du nouveau texte régissant la fixation des prix des médicaments au Maroc.

Actuellement, le projet de décret est publié au site du SGG, proposant des principes novateurs, tel que le benchmark appliqué dans la majorité des pays, qui permettront de :

- Renforcer la transparence dans la fixation des prix des médicaments,
- Donner plus de visibilité aux établissements pharmaceutiques industriels,
- Harmoniser les prix des médicaments attribués au Maroc avec ceux appliqués au niveau international.

- **Insuffisances au niveau des pièces justificatives**

Les attestations de prix dans les pays d'origine ne sont pas demandées dans les cas suivants :

- médicaments importés en vrac
- baisse volontaire de prix

La facture comportant les prix dans le pays d'origine doit être certifiée conforme par le service de contrôle des prix des médicaments du pays d'origine. Dans les exemples relevés cette attestation a été certifiée par :

- la chambre de commerce et de l'industrie du pays d'origine
- le LEEM (les Entreprises du médicament françaises)

- **Suites favorables aux recours introduits par les EPI sans base réglementaire**

La commission du 20/01/2011 était réservée à l'examen des demandes de recours émis par les EPI concernés suite à la mise en application des nouvelles règles de fixation des prix des médicaments notamment le tableau de décrochage pour les médicaments génériques.

La procédure de recours est prévue dans le projet de décret de fixation de prix des médicaments qui est publié le 14/11/2013 au site du SGG.

- **Fixation de prix excessifs concernant certains médicaments**

Il n'est plus à démontrer que les médicaments au Maroc sont chers comparativement à d'autres pays. Ce constat a été confirmé dans un certain nombre d'études et enquêtes réalisées ces dernières années. C'est l'une des raisons qui ont motivé le MS pour réviser la réglementation relative aux modalités de fixation des prix des médicaments.

Il est à préciser que les produits cités en exemple sont des anciens produits dont les prix ont été fixés sur la base des arrêtés de 1969 et 1993, et en absence d'un mécanisme de révision périodique des prix.

- **Des marges de distribution très variables selon le prix des médicaments**

Le projet de décret n°2-13-852, prévoit de nouvelles modalités de fixation des prix des médicaments ainsi que de nouvelles marges de distribution.

En effet, ce décret prévoit un système de marges dégressives selon le prix ou des marges forfaitaires. La Marge de Distribution (Grossiste + Pharmacien) est définie selon le niveau du Prix Fabriquant Hors Taxe (PFHT) d'un médicament ; ainsi plus le prix du médicament est cher plus sa marge de distribution sera faible.

- **Absence de contrôle de la pratique des prix**

Dans le cas où le prix d'un médicament est révisé, il n'y a pas de rappel de lot. La procédure de rappel de lot s'impose lorsqu'il y a un problème touchant la sécurité et/ou la qualité d'un produit commercialisé.

Du fait que les EPI sont tenus d'avoir un stock de sécurité de trois mois et d'un mois pour les grossiste-répartiteurs et ce afin d'assurer un approvisionnement normal du marché, l'administration octroi un délai de 3 mois à l'EPI concerné pour l'application du nouveau prix.

Dès l'introduction sur le marché du produit avec son nouveau prix, les pharmaciens d'officine, informés via les grossistes répartiteurs, procèdent au retour du produit avec l'ancien prix.

Deux prix différents du même produit peuvent coexister dans le cas où une pharmacie d'officine n'a pas procédé au retour du produit avec l'ancien prix.

Actuellement les pharmaciens inspecteurs vérifient par échantillonnage lors des différentes inspections des pharmacies d'officines, des grossistes répartiteurs et des établissements pharmaceutiques industriels, les prix figurants sur le conditionnement secondaire des médicaments.

#### ➤ **Les visas de publicité : Non respect des procédures d'octroi du visa de publicité**

Le visa de publicité ne peut être délivré que pour des dossiers complets sur avis de la commission consultative d'AMM et de visa de publicité.

Le secrétariat de cette commission envoie un courrier aux EPI concernés mentionnant l'avis ou le cas échéant la réserve émise ; et dans ce cas un avis favorable peut être accordé par la commission sous réserve:

- D'ajout de la mention « ceci est un médicament, demandez conseil à votre pharmacien » « si les symptômes persistent consultez votre médecin »
- D'ajout de « N° du visa de publicité valable jusqu'au... ».

Les visas de publicité ne sont alors accordés que sur la base des compléments d'informations demandés.

La procédure d'octroi des visas de publicité a été révisée ainsi les visas de publicité ne sont accordés que pour des médicaments dont les AMM sont à jour ou dont les dossiers de renouvellement ont été déposés à la DMP.

#### ➤ **Les dons de médicaments**

##### • **Absence de documents d'identification du médicament**

La majorité des dons de médicaments sont constitués de médicaments vitaux ou essentiels, onéreux ou qui ne sont pas commercialisés au Maroc, destinés généralement à une population démunie dans le cadre de campagnes médicales ou programmes spécifiques.

Pour toute demande de don, l'administration procède à des vérifications qualitatives de l'ensemble des produits objet des dons. La quasi-totalité de ces médicaments sont fabriqués et commercialisés en Europe et aux Etats Unis selon les normes européennes ou Américaines en vigueur au Maroc.

##### • **Accord pour réception de dons de médicaments proches périmés ou sans déclaration de la date de péremption**

L'approbation par le MS pour l'importation des médicaments à titre de don, particulièrement les anticancéreux coûteux et/ou non disponibles sur le marché national, est conditionnée par l'engagement du médecin traitant à dispenser aux malades les différentes spécialités avant leur péremption.

Ces médicaments importés à titre de don sont généralement de faibles quantités et destinées à un nombre restreint de patients.

##### • **Absence de pièces justificatives relatives aux demandes d'arrêts de commercialisation**

Conformément à l'article 15 de la loi 17-04, l'autorisation peut être retirée par l'administration sur la demande justifiée du titulaire. Le retrait est effectué après appréciation des justificatifs produits et évaluation de l'impact du retrait sur l'approvisionnement du marché.

Les demandes d'arrêt de commercialisation peuvent être présentées par les EPI dans les cas suivants :



- Arrêt de commercialisation dans le pays d'origine ;
- Produit jamais commercialisé ;
- Faible volume de vente ;
- Toute autre raison qui doit être bien motivée à l'administration.

L'octroi d'un avis favorable à l'arrêt de commercialisation d'un médicament reste tributaire essentiellement de :

- la disponibilité de médicaments similaires contenant le(s) même(s) principe(s) actif(s), au même dosage, sous la même forme pharmaceutique et assurant la continuité du traitement pour les patients
- l'étude de l'impact éventuel du retrait sur l'approvisionnement du marché national.

- **Absence de suivi après les refus d'arrêts**

Les refus d'arrêt de commercialisation émis par la commission sont notifiés aux EPI. Ces derniers peuvent déposer un recours qui sera réexaminé par une commission ultérieure. Si le refus d'arrêt est maintenu, cette décision est notifiée à l'EPI qui est tenu d'approvisionner le marché. Le suivi est effectué par l'observatoire national des médicaments et de produits de santé.

➤ **Les dérogations d'importation**

- **Absence d'un cadre juridique sur la dérogation d'importation**

Le MS traite chaque demande de dérogation d'importation de médicaments au cas par cas, à l'instar de la pratique internationale.

Ces dérogations permettent d'assurer la disponibilité des médicaments sur le marché national (particulièrement ceux en situation de monopole) et d'éviter toute rupture de stock qui pourrait être préjudiciable pour le citoyen marocain.

Depuis 2009, le nombre de demande de dérogation d'importation par année reste très limité. A titre d'exemple :

Année	Nombre
2009	9
2010	13
2011	9
2012	9
2013	5

- **Procédure de dérogations en contradiction avec la réglementation**

La dérogation d'importation des médicaments constitue une exception provisoire et limitée dans le temps qui permet de :

- éviter une rupture de stock suite à des problèmes dans la fabrication locale
- répondre à un besoin important d'une spécialité pharmaceutique essentielle
- répondre à une demande importante quand les capacités de fabrication locale ne permettent pas de satisfaire aux besoins de cette demande.

Les demandes de dérogation d'importation concernent surtout des spécialités pharmaceutiques fabriquées sous licence. Le dossier d'AMM de ces spécialités est le même que dans le pays d'origine (pays exportateur), donc la qualité de ces spécialités importées dans le cadre de dérogation d'importation est garantie.

- **Absence de justificatifs pour l'octroi de la dérogation**

Toute demande de dérogation d'importation dûment signée et cachetée par le pharmacien responsable de l'EPI, doit être accompagnée des pièces justificatives liées aux motifs ayant motivés cette demande.

Toute déclaration erronée engage pleinement la responsabilité du pharmacien responsable.

En cas de doute l'administration peut diligenter une équipe d'inspection pour s'assurer de l'exactitude des éléments déclarés.

A l'instar de ce qui se fait au niveau international, les autorités, afin d'éviter toute rupture de stock qui pourrait être préjudiciable pour le citoyen, accordent des dérogations d'importation à titre provisoire et limitées dans le temps.

Exemple : pallier à une rupture de stock pour un médicament sous monopole suite à des problèmes au moment de la fabrication.

- **Indépendance de l'inspection de la pharmacie non garantie**

Vu le nombre important de pharmacies d'officines, de grossistes répartiteurs et d'établissement pharmaceutiques industriels,

Vu l'insuffisance du nombre de pharmaciens inspecteurs au niveau national,

Le ministère de la santé fait appel à des pharmaciens inspecteurs qui n'exercent la mission d'inspection que de manière secondaire à leurs tâches en conformité avec leurs attributions dans les services auxquels ils sont affectés.

Il importe de signaler que les pharmaciens de la DMP sont des inspecteurs assermentés tenus au secret professionnel et à l'impartialité.

Toutefois, le MS s'est engagé à individualiser l'inspection de la pharmacie tout en la renforçant d'un corps de pharmaciens inspecteurs dédiés.

- **Chute de l'activité d'inspection et faible nombre de missions au niveau régional**

Depuis l'année 2009, l'activité de l'inspection des pharmacies d'officine a connu une chute qui s'explique par le passage des missions d'inspection de routine vers des missions ciblées sur la base d'informations préalablement collectées par le service de suivi du secteur;

A ceci se rajoute le fait de l'indisponibilité des pharmaciens inspecteurs de la DMP qui ont été mobilisés pour participer aux missions d'accompagnements des délégations et des hôpitaux du secteur public.

- **Insuffisances au niveau des contrôles effectués**

Le projet de texte réglementaire relatif aux modalités d'exercice du contrôle par les inspecteurs de la pharmacie a été élaboré et transmis au SGG.

Trois projets de texte relatifs aux BPF, BPD et BPO ont été établis en 2008. Une deuxième version qui comprenait des mises à jour en rapport avec les référentielles européennes a été élaborée en 2011.

A l'heure actuelle, les Bonnes Pratiques de Fabrication Marocaines ne sont pas encore publiées. Les EPI sont tenus de se conformer aux BPF européennes, conformément à la circulaire du MS 36/10 du 31/07/1995

Toutefois, en cas de constatation de non conformités, des missions de suivis sont programmés jusqu'à la levée de la non-conformité.

En plus, la délivrance d'un certificat de BPF aux EPI est assujettie à la conformité de l'EPI aux normes BPF adoptées.

Des check-lists de vérification des EPI, des grossistes et des pharmacies d'officines ont été établies sur la base des exigences législatives et réglementaires marocaines en vigueur et des exigences des BPF, BPD et BPO.

#### ➤ **Inefficacité des suites données aux infractions relevées**

La mission des pharmaciens inspecteurs se résume à la constatation des faits et infractions éventuelles relatifs au domaine pharmaceutique.

L'application des sanctions est du ressort des instances concernées, selon le cas, soit :

- Le Procureur du Roi ;
- Le Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens (sanctions disciplinaires).

Lorsque les anomalies sont jugées critiques, des missions de suivis (hors programme) sont diligentées systématiquement sans délais. Le suivi est assuré par les pharmaciens inspecteurs jusqu'à la levée de l'infraction.

Toutefois, en cas de constatation de non conformités, des missions de suivi sont programmés jusqu'à la levée de la non-conformité.

#### ➤ **L'observatoire national de l'approvisionnement en médicaments (l'ONAMPP)**

##### • **Absence de données pour le suivi des ruptures de stocks**

La DMP-ONAMPP a procédé à la sensibilisation des établissements pharmaceutiques pour le respect des dispositions relatives aux déclarations des états de stock de sécurité.

A cet effet, une circulaire (n°140 DMP/00 en date du 11/09/2012) de rappel des modalités réglementaires sur les stocks de sécurité des médicaments a été élaborée et diffusée.

De même, le MS-DMP en collaboration avec le Conseil de l'Ordre des Pharmaciens Fabricants Répartiteurs a organisé une table ronde au sujet des stocks de sécurité.

Les EPI et les grossistes répartiteurs sont tenus conformément à l'article 3 de l'arrêté n°263-02 d'adresser à la DMP une déclaration de leurs états de stock.

##### • **Absence d'actions efficaces pour remédier aux ruptures de stocks**

L'ONAMPP suit l'état de l'approvisionnement du marché national en médicaments et des produits pharmaceutiques. Il vérifie leur disponibilité auprès des EPI et grossistes répartiteurs. Ensuite, il recueille et traite toute information relative aux ruptures des médicaments.

Le MS- DMP a mis en place en 2013, un plan d'action dont le but est de prévenir, d'éviter ou limiter d'éventuelles ruptures de stocks, à travers notamment :

- La mise à disposition d'une adresse e-mail qui permet aux établissements pharmaceutiques de transmettre leurs déclarations dans les plus brefs délais.
- la sensibilisation des établissements pharmaceutiques pour le respect des dispositions réglementaires relatives aux déclarations de leurs états de stock de sécurité et d'éventuels risques de rupture de stock, via la transmission de différents courriers de rappel.
- L'élaboration et diffusion auprès des EP d'une circulaire n°140 DMP/00 en date du 11/09/2012, rappelant les modalités réglementaires sur les stocks de sécurité des médicaments.
- La vérification du respect de la législation et la réglementation en vigueur, à travers des missions d'inspections.
- Utilisation d'une application informatique pour le traitement des données des états de stocks déclarés par les EPI.
- Une surveillance renforcée pour les médicaments stratégiques (médicaments essentiels, vitaux et sous monopole)

#### **4. La gestion de l'approvisionnement en médicaments et consommables médicaux par le Ministère de la Santé**

##### **➤ Une procédure de fait non basée sur une méthodologie et des directives préétablies**

La DHSA qui pilote cette activité, et au regard des observations des membres de la Cour des Comptes, travaille actuellement en concertation avec les autres directions centrales, la DA et les directions régionales de la santé sur un projet de circulaire relative à la création d'un comité national des médicaments et des dispositifs médicaux tout en spécifiant ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement (établissement de procédure écrites et validées, rédaction des procès-verbaux...)

##### **➤ Disparités entre les délégations dans la procédure de détermination des besoins**

L'approche pour la sélection des produits est respectée par toutes les délégations. Pour la détermination des besoins, le facteur principal sur lequel il est insisté c'est l'utilisation comme référence des données statistiques sur les centres de santé en termes de population de desserte, données épidémiologiques, ressources humaines et ce pour donner plus de fiabilité aux prévisions.

Pour le comité des médicaments, celui-ci est composé de représentants de différents services hospitaliers et ambulatoires, et par conséquent il ne peut comprendre l'ensemble des médecins.

##### **➤ Mauvaise estimation des besoins par les hôpitaux**

Les besoins en médicaments des hôpitaux sont bien étudiés par les comités de médicaments et l'administration. Pour les hôpitaux cités comme cas de dépassement des besoins, il ne s'agit que d'une situation provisoire où des services hospitaliers à forte utilisation des médicaments étaient en aménagement, et les dispositions nécessaires ont été prises pour redéployer les stocks en attendant la reprise d'activité de ces services hospitaliers.

Il a bien été noté que l'approche de détermination des besoins en médicaments est respectée, à noter que ces prévisions sont validées par un comité des médicaments au niveau de chaque hôpital.

### ➤ Absence d'un système d'information hospitalier

Le Ministère de la Santé est conscient du besoin en système informatique, dans ce sens la Division de l'Informatique et des Méthodes (DIM) relevant du Ministère de la Santé a développé une application informatique dédiée à la gestion et suivi des médicaments, cette application a été testée au niveau de certains établissements, et au vu des observations formulées par les utilisateurs, la DIM est en train d'améliorer ce système d'information avant de le généraliser sur l'ensemble des hôpitaux.

### ➤ La procédure d'achat

#### • Nombre élevé de lots avec un seul soumissionnaire et de lots sans proposition

Cette situation peut s'expliquer par le fait que les médicaments sont des produits particuliers et différents des autres fournitures. En effet, afin de commercialiser un médicament sur le marché marocain, tout EPI doit obtenir une autorisation de mise sur le marché délivrée par la DMP et qui n'est octroyée qu'après étude approfondie des dossiers techniques déposés, validation des procédés de fabrication et de contrôle et analyse de qualité des lots pilotes et industriels. De ce fait, seuls les médicaments dont la consommation est élevée sur le marché disposent de génériques qui sont commercialisés par plusieurs laboratoires du fait de l'intérêt financier qu'ils représentent. Par ailleurs, certains médicaments ne sont pas génériquables vu que leurs brevets industriels ne sont pas encore tombés dans le domaine public. D'autre part, certains EPI ont abandonné la commercialisation de certains produits malgré le fait qu'ils disposent d'AMM. Aussi, certains médicaments dont le prix est dérisoire, ne font pas l'objet de génériques.

#### • Révision à la hausse de l'estimation administrative pour retenir des offres excessives

De manière générale, l'estimation est faite à titre indicatif. Son élaboration fait appel aux prix de référence des années précédentes et de leur évolution.

A signaler que les commissions de jugement des offres, auxquelles participent des représentants du Ministère des Finances, veillent à la prise en compte des estimations comme référence de jugement des offres.

### ➤ Introduction des deux nouveaux vaccins anti-pneumococcique et anti-rotavirus

#### • Décision d'introduction des deux nouveaux vaccins

L'introduction des deux nouveaux vaccins, anti-pneumococcique et anti-rotavirus, dans le cycle vaccinal public est une décision stratégique qui s'inscrit dans le Plan d'Action Stratégique (PAS) du Ministère de la Santé 2008-2012, ce plan a arrêté parmi ses objectifs la réduction de la mortalité infantile au Maroc de 40 à 15 pour 1000 naissance vivantes, et ce en ayant recours à ces deux nouveaux vaccins afin de renforcer l'immunité chez les enfants ciblés par le programme de vaccination.

#### • Le processus d'achat des deux nouveaux vaccins

Le processus adopté pour l'achat des deux nouveaux vaccins a fait l'objet de plusieurs questions émanant de différents intervenants demandant un éclaircissement sur ce processus. Afin d'éclaircir cette situation, ce dossier a été confié à l'Inspection Générale du Ministère de la Santé.

Dans ses conclusions, l'Inspection a noté des observations sur le processus d'introduction des deux vaccins, dont principalement :

- Le marché cadre n'était pas le mode adéquat pour l'introduction de ces nouveaux vaccins, car il n'y avait pas de visibilité de financement du fait que les dotations budgétaires pour cet achat étaient soumises annuellement à des négociations avec les finances. Aussi, s'agissant de vaccins

nouveaux à des coûts importants, le marché cadre ne pouvait pas permettre de bénéficier des variations possibles des prix ;

- Le CPS a combiné pour la première fois des prestations de natures différentes dans le domaine des vaccins (livraison de vaccins et réalisation d'une assistance technique complexe et variée). Si la livraison des vaccins est bien décrite permettant le suivi de son exécution, l'assistance technique figurant dans les deux marchés des nouveaux vaccins ne comporte pas de description détaillée de la procédure d'exécution et de réception, ce qui ne pouvait pas permettre d'avoir un référentiel pour le suivi et le contrôle de la réalisation et du paiement de l'assistance technique,
- Bien que l'avis du comité national technique et scientifique de vaccination ait un caractère consultatif dans le domaine de vaccination, la consultation préalable de ce comité par le Ministère de la Santé aurait donné plus de justification à la décision d'introduction des deux vaccins en question.

- **Les mesures de redressement prises par le Ministère de la Santé au sujet des deux nouveaux vaccins**

Au vu des constats de l'Inspection Générale, le Ministère de la Santé a pris les mesures suivantes qui s'avèrent essentielles pour redresser la situation, à savoir :

- Surseoir à l'exécution des deux marchés cadres (25/2010 et 26/2010) relatifs aux deux nouveaux vaccins au vu des constats précités, surtout en l'absence de visibilité de financement et des difficultés de suivi et contrôle de l'assistance technique,
- Soumettre le rapport de l'Inspection Générale du Ministère de la Santé à la Cour des Comptes pour avis sur les constatations de l'Inspection et pour clarifier la conduite à tenir pour le traitement de ce dossier,
- Lancer un nouvel Appel d'Offres portant exclusivement sur la livraison des deux nouveaux vaccins, le mode choisi est le marché annuel qui s'avère le mieux adapté en attendant la pérennité de financement.

➤ **La réception des produits**

- **Dérogations accordées pour certains produits**

En fait, les avis favorables aux demandes de dérogation accordées par la DA, sont faits après étude du dossier du titulaire du marché. Cette étude porte, essentiellement, sur le degré de nécessité du produit objet de la dérogation, le statut du produit (sous monopole ou non), l'état du stock au moment de l'étude, l'écart dans la durée de validité...etc, ainsi que le délai éventuellement prévu de livraison en cas de refus.

D'ailleurs, Ces dérogation ne sont accordées que si la situation des produits le justifie.

- **Lacunes dans la procédure de réception provisoire**

Il est évident que le contrôle à la réception consiste à vérifier la totalité des cartons livrés par les laboratoires. Cependant, quand il s'agit de plusieurs centaines de cartons, le comptage individuel des cartons (plusieurs boites) s'avère une mission quasi lourde. Ainsi, il est à noter que les cartons ayant un manque lors de la distribution dans les établissements sanitaires et après réclamation de ces derniers, la DA informe le laboratoire concerné et l'invite à remédier à l'anomalie détectée.

- **Absence d'analyse des échantillons de médicaments par le LNCM**

Les médicaments sont des produits réglementés par la loi 17/04 portant code du médicament et de la pharmacie. Par conséquent, un médicament n'obtient une autorisation de mise sur le marché qu'après avoir subi une étude approfondie du dossier technique puis validation des procédés de fabrication et de contrôle et analyse d'échantillons de lots pilotes. Ainsi, vu que la qualité des médicaments est garantie vu la procédure d'octroi de l'AMM et conformément aux clauses du CPS qui prévoient un contrôle de qualité des produits livrés, des prélèvements sont de temps en temps effectués par sondage.

Par contre pour les dispositifs médicaux, un contrôle plus rigoureux et plus régulier est effectué du fait qu'aucune loi n'existe pour les dispositifs médicaux et que l'enregistrement de ces produits se base uniquement sur une circulaire. Le prélèvement est effectué selon l'état de stock et selon une rotation des produits.

- **Locaux de stockage des produits non adaptés avec anomalies au niveau des bâtiments et des rayonnages**

Le Ministère de la Santé a engagé plusieurs dépenses pour la maintenance des locaux de stockage des produits pharmaceutiques, notamment ceux de Berrechid et de Casablanca. Cependant la vétusté de ces locaux et leur âge font que plusieurs difficultés réapparaissent. Dans ce sens, le Ministère mène actuellement une réflexion sur l'externalisation de la fonction stockage et distribution des produits pharmaceutiques pour trouver une solution aux problèmes soulevés.

- **Grand local non exploité servant pour le stockage des produits périmés**

Pour ce local, il s'agit en fait d'une unité appelée « Unité d'Approvisionnement en Médicament », elle a été conçue au début des années 80 dans l'objectif de permettre au Ministère de la Santé de fabriquer lui-même les produits pharmaceutiques à utilisation dans ses établissements de soins. Mais cette option n'a pas été accomplie pour plusieurs raisons notamment la recentralisation du Ministère sur ses principales missions de soins, le problème de la double position du MS en tant que producteur de médicaments et contrôleur de l'industrie pharmaceutique...

Pour les produits périmés stockés dans ce grand local, il s'agit d'un cumul de produits périmés depuis de longues années, mais actuellement le Ministère a procédé, par le biais d'un marché, à l'évacuation et destruction de tout le stock périmé, et ce local se trouve actuellement en état de propreté en attendant de clarifier le sort de cette unité UAM.

- **Non remplacement des produits défectueux**

Ces produits ont fait l'objet de retrait par les fournisseurs. Leur remplacement a eu lieu conformément aux clauses des CPS.

- **La distribution des produits**

- **Le transport des produits, Non-respect de certaines clauses du CPS**

Ces anomalies ont été corrigées lors du nouveau CPS.

- **L'organisation des livraisons, Livraisons sans concertation avec les structures destinataires**

Même si certaines livraisons ne se font pas en concertation avec les délégations et les hôpitaux, les produits livrés sont des produits commandés par ces derniers pour répondre à leurs besoins

- **Livraison de médicaments malgré l'existence de stock important chez les destinataires**

En fait, les produits pharmaceutiques sont achetés pour être livrés aux destinataires. Le planning de livraison est établi sur la base d'une fréquence trimestrielle. Cette règle est connue par tous les services. D'ailleurs, plusieurs services tentent de rejeter la réception des produits faute d'espace de stockage.

D'autre part, il est bien évident que ce problème relève surtout d'une défaillance dans la procédure d'estimation des besoins au niveau des délégations et hôpitaux destinataires car seuls les produits commandés sont livrés. L'existence d'un énorme stock d'un produit au niveau d'une structure de santé au moment de la livraison d'une nouvelle quantité par la DA démontre que le stock antérieur n'a pas été consommé malgré qu'il a été commandé à la DA et livré par cette dernière.

- **La gestion des médicaments au niveau des délégations et des centres hospitaliers**

- **Inadéquation des locaux de certaines pharmacies provinciales et préfectorales et centres de santé**

La délégation de Témara ne dispose pas d'espace pour la pharmacie, cependant des efforts ont été déployés pour bénéficier provisoirement d'un local de la municipalité de Témara

Le problème sera résolu dans le cadre de la location d'un nouveau siège pour la délégation, chose qui est envisagée

- **Lacunes dans la gestion des stocks et dans la tenue des registres**

Tous les documents d'enregistrement existent au sein de la pharmacie et sont bien tenus.

La pharmacie n'était pas dotée cette année en main courante suite à des contraintes d'approvisionnement mais la main courante a été remplacée par deux registres, l'un pour les entrées et l'autre pour les sorties des produits.

- **Absence de critères préétablis et clairs pour la répartition des médicaments entre les Centres de santé**

Tous les documents d'enregistrement existent au sein de la pharmacie et sont bien tenus.

La pharmacie n'était pas dotée cette année en main courante suite à des contraintes d'approvisionnement mais la main courante a été remplacée par deux registres, l'un pour les entrées et l'autre pour les sorties des produits

- **Absence de critères de dispensation des médicaments**

Les prestations servies au niveau des CS sont gratuites, de ce fait tous les patients ont droits à ces médicaments, mais du fait que ces médicaments ne peuvent satisfaire tous les besoins, des fois le traitement est donné en partie au patient qui doit acheter le reste, et comme ça on peut faire bénéficier le maximum des patients

- **Absence de moyens pour la destruction des médicaments périmés**

Les établissements sanitaires sont sensibilisés pour assurer l'utilisation des produits pharmaceutiques et éviter leur péremption, mais dans les cas de péremptions, la majorité des CHP sous traitent avec des sociétés privées la gestion des déchets hospitaliers, et plusieurs hôpitaux disposent de broyeur



- **Au niveau des centres hospitaliers, Inadéquation des conditions de stockage**

Il est à noter que les locaux de stockage des médicaments au niveau des hôpitaux sont insuffisants et parfois nécessitant un investissement lourd de réaménagement. Pour cela, le Ministère de la Santé est en train de mettre en place une stratégie de mise à niveau de l'ensemble des pharmacies hospitalières.

- **Non application de la réglementation relative aux prescriptions.**

Si le Ministère de la Santé a introduit dans le règlement intérieur des hôpitaux la disposition d'interdire la prescription aux malades hospitalisés l'achat de médicament existant à l'hôpital, c'est pour garantir la prise en charge du malade par l'hôpital. Aussi, les prévisions sont établies par un comité des médicaments sur la base d'une liste nationale des médicaments que tous les médecins doivent utiliser. Et enfin on note qu'une commission nationale d'évaluation des pharmacies hospitalières mène des missions régulières au niveau de ces pharmacies pour relever les dysfonctionnements et proposer les solutions.

- **Insuffisances au niveau de la mise à niveau de certaines pharmacies hospitalières**

Ces dernières années, le budget des médicaments a connu une nette augmentation, ce qui a posé des difficultés de stockage pour certains établissements hospitaliers et délégations ne disposant pas d'espaces suffisant pour le stockage. Cependant des efforts ont été entrepris pour la mise à niveau de certaines pharmacies, et d'autres sont programmées dans le cadre de la stratégie citée ci-haut.

- **Gestion défaillante des stocks de médicaments**

Pour le CHP de Khémisset, la pharmacie dispose d'une comptabilité matière (main-courante, fiche de stock individuelle pour tous les articles).

A l'hôpital Bouafi, au niveau de la pharmacie toutes les entrées et les sorties sont notifiées avec la date de péremption et l'origine budgétaire. Les produits proche périmés sont signalés au major du service et notés au niveau des bons de commande et de livraison. Tous les produits livrés sont vérifiés par le major avant réception.

- **Absence d'un CPS et d'un règlement de consultation types relatifs aux marchés de traitement des déchets**

Le MS a établi un CPS type pour les marchés relatifs à la gestion des déchets hospitaliers, et ce pour uniformiser la gestion de cette activité.

## **Gestion du patrimoine et des projets d'investissement immobiliers au sein de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT)**

L'OFPPT est un établissement public créé en 1974. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du Département chargé de la formation professionnelle. Il est administré par un conseil d'administration comprenant vingt-huit membres dont quatorze représentants de l'État, sept représentants des travailleurs et sept représentants des employeurs.

Il est chargé, en vertu des stipulations de l'article 2 du dahir portant loi n° 1-72-183 en date du 28 rabia II 1394 « *de la promotion du travail, du développement et de l'adaptation de la formation professionnelle dispensée par le ministère chargé du travail* ».

L'OFPPT s'est engagé durant la dernière décennie dans une large politique d'investissement visant l'élargissement de son réseau de formation à travers la création de nouveaux Etablissements de Formation Professionnelles (EFP) et l'extension des centres existants. Le nombre des EFP composant le dispositif de l'OFPPT est passé de 190 en 2003 à 307 en 2012, permettant d'élargir sa capacité d'accueil en passant de 57.581 à 280.000 stagiaires, soit une augmentation de 386 %.

Les moyens financiers mobilisés durant cette période, pour atteindre ces objectifs sont de l'ordre de 1.926.447.715,53DH de crédits engagés, pour la création de nouveaux EFP, l'extension et l'aménagement des centres existants.

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

Le contrôle de la gestion du patrimoine et des projets d'investissement immobiliers de l'OFPPT a permis de relever les principales observations développées ci-dessous.

#### **A. Politique d'investissement immobilier**

##### **1. Absence d'un schéma directeur immobilier**

Les projets de construction et d'extension des EFP s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, établi par les différents plans de développement de l'OFPPT. Cependant, bien que les décisions d'investir soient justifiées et cadrées par une vision pluriannuelle, elles ne s'inscrivent pas dans une logique intégrée à travers un schéma directeur d'investissement immobilier. Ce schéma constitue un outil fondamental pour le pilotage de la politique immobilière en matière de développement des infrastructures de la formation. Il définit, en fonction des exigences de la politique de formation, l'état des lieux de l'existant, les besoins en formation ainsi que le plan financier pour la réalisation des infrastructures projetées.

Ainsi, les grandes décisions d'investissement, durant la période 2003-2012 tendent à répondre beaucoup plus aux demandes ponctuelles suscitées par des plans structurants, tels que le Pacte National pour l'Emergence Industrielle (Offshoring, Aéronautique, Automobile, Electronique.), le plan Maroc vert (Agroalimentaire), des visions 2010 et 2020 pour le développement du secteur de tourisme, de la stratégie intégrée pour le secteur de la logistique, ou pour mettre à la disposition des jeunes des formations de proximité.

## 2. Insuffisances dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement

Pour planifier son développement durant la période sous revue, l'OFPPT s'est appuyé respectivement sur le plan de 2003-2008 et sur celui de 2010-2016 qui a été proposé comme projet de contrat-programme Etat- OFPPT.

Ces documents censés assurer la passerelle entre la politique d'investissement immobilière et la politique de formation, apparaissent comme des outils de programmation imprécis. En effet, l'appréciation des réalisations de la mise en œuvre de ces plans montre que celles-ci sont différentes des engagements initiaux, et ce à plusieurs niveaux :

- Réalisation des projets ne figurant pas dans les plans de développement, alors que certains projets programmés n'ont pas été réalisés ou abandonnés ;
- Allongement des délais de réalisation des projets par rapport à ceux annoncés par les plans ;
- Augmentations substantielles des coûts de réalisation des projets, comparativement aux estimations initiales ;
- Des imprécisions des plans de financement des projets annoncés par les plans de développement.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT d'activer l'élaboration du schéma directeur immobilier et d'apporter plus de précisions dans les plans de développement.*

## 3. Non conclusion du contrat-programme 2010-2016

Un projet de contrat programme Etat-OFPPT a été élaboré pour la période 2010-2016. Il projetait la création de nouveaux EFP et l'extension d'autres dans la perspective de former 1.000.000 de jeunes à l'horizon 2016.

Cependant, ledit contrat programme n'a pas été entériné par les autorités compétentes. Il est à signaler que, depuis 2010, l'OFPPT l'utilise comme document de référence et comme plan de développement de ses investissements et de développement de son dispositif de formation.

Une première appréciation à mi-chemin de ce plan montre que son exécution se heurte aux mêmes difficultés observées quant au plan 2003-2008 :

- Les modalités de financement de nombreuses opérations restaient largement à déterminer, comme c'est le cas des projets financés dans le cadre de la coopération, dont l'OFPPT ne maîtrise ni les enveloppes ni les échéanciers ;
- La réalisation des projets inscrits au niveau de ce plan connaît des démarrages lents, susceptibles de compromettre leur réalisation. Le rythme d'exécution est tributaire de plusieurs variables (déblocages des autorisations budgétaires, disponibilité du foncier, réalisation et conditions d'exécution de l'assistance technique, etc.) ;

*La Cour des comptes recommande aux autorités compétentes de concrétiser la conclusion du contrat programme 2010-2016, afin de définir les responsabilités et disposer d'un cadre d'évaluation des performances de l'ensemble des intervenants.*

## 4. Création des EFP sans études préalables de définition de besoins

Le plan de développement 2003-2008 portait d'une part sur la création des EFP dits sectoriels et d'autre part sur la création ou l'extension des EFP multisectoriels.

La création des EFP sectoriels s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques des projets structurants du pays. Les projets réalisés dans ce cadre font l'objet d'études d'opportunité et de faisabilité qui

servent de base à la détermination des besoins en formation et le choix du lieu d'implantation des futurs établissements.

Concernant les EFP multisectoriels, leur création ou extension répond d'une part, à un besoin de servir les villes dépourvues de structures de formation professionnelle, et d'autre part, d'élargir l'offre de formation au niveau de certaines régions, pour combler les déficits de structures de formation. Néanmoins, contrairement aux EFP sectoriels, la création ou l'extension des EFP multidisciplinaires se fait sans identification des besoins futurs en formation.

En effet, la connaissance des données relatives aux besoins, notamment la taille de la population cible, les effectifs actuels et futurs à former, la nature et l'importance des activités économiques exercées au niveau local, constituent des éléments essentiels pour le dimensionnement de la structure de formation à implanter et pour le choix de la solution immobilière la plus appropriée pour les couvrir (construction, location, utilisation des locaux existants, etc.).

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPPT de baser toute création de nouveaux établissements ou extension de centres existants sur des études préalables de besoins.*

## **5. Persistance du déficit de l'offre en formation malgré les efforts de développement des infrastructures de formation**

L'OFPPPT a opté depuis 2003 pour une stratégie d'augmentation des infrastructures de formation, basée sur la spécialisation des espaces, l'application du système de roulement et la création de nouveaux EFP, en vue de combler le déficit en offre de formation observé dans certaines régions.

En effet, les créations d'EFP durant la période 2003-2012 ont permis l'accroissement des infrastructures de formation, mais sont encore loin d'atténuer les déficits en offre de formation au niveau des régions, où le besoin est fortement ressenti. En effet, bien que les nouvelles créations au cours de la période 2003-2012 ont engendré 20.846 offres de formation, la demande dépasse largement l'offre au niveau de toutes les directions régionales; le taux de demande par rapport à l'offre en 2012-2013 varie entre 202% et 250% selon les directions régionales.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPPT de développer davantage ses infrastructures de formation en vue de diminuer les déficits observés.*

## **B. Appréciation des réalisations de l'OFPPPT en matière d'investissement immobilier**

### **1. Le bilan financier**

#### **➤ Des restes à payer importants**

L'analyse des situations budgétaires a révélé des montants importants des restes à payer atteignant un cumul de l'ordre de 453.922.668,71 DH au 31 décembre 2012. Ce montant concerne les rubriques terrains, constructions, aménagements et assistance technique.

L'évolution par année fait apparaître une augmentation des montants des restes à payer durant la période sous revue, tendance accentuée depuis 2009, puisqu'ils sont passés de 4,78 millions de dirhams en 2008 à 32,71 millions en 2009 et à 144,75 millions en 2012.

L'analyse des restes à payer des principales rubriques d'investissement révèle que ces derniers concernent en grande partie les constructions avec 378 570 135,50 DH, soit 64 % du total des restes à payer.

Compte tenu du montant important des sommes restant dues, l'OFPPT se trouve devant le risque de paiement des intérêts moratoires.

#### ➤ **Non maîtrise des coûts des projets**

L'appréciation des coûts globaux de réalisation (études liées à la réalisation, travaux de construction et mise en exploitation) de certains projets a révélé des augmentations importantes de ceux-ci par rapport aux prévisions. C'est le cas de 11 établissements qui ont connu des dépassements, par rapport aux coûts prévisionnels des projets, variant entre 35 % et 251 %. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces augmentations de coûts de réalisation des projets. On évoque entre autres, les modifications apportées aux projets à la phase d'exécution. Ainsi, pour certains projets, il a été constaté des différences entre la consistance physique initialement prévue (Programme physique établi par la Direction de la Recherche et de l'Ingénierie de la Formation (DRIF)) et la consistance finale (rapport d'achèvement). C'est le cas à titre d'exemple de l'ISHT Al Hoceima, du CF Agro-alimentaire, etc.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de prendre les mesures suivantes;*

- *Assainir, dans les meilleurs délais, la situation des restes à payer accumulés;*
- *Maitriser les coûts de réalisation des projets de construction des EFP.*

## **2. Bilan physique des réalisations**

#### ➤ **Réalisation des projets non programmés au détriment d'autres prévus**

Certaines opérations de construction ou d'extension d'EFP ont été réalisées sans qu'elles soient programmées par le plan de développement, et sans qu'une mise à jour officielle de ce dernier ne soit opérée.

En effet, la comparaison entre les projets programmés et les réalisations du plan 2003-2008 a révélé la non réalisation de certains projets. Il s'agit notamment de: ISTA NTIC KENITRA, CQP AL HOCEIMA, ISTA BTP FES, ISTA AGROALIMENTAIRE et ITA BTP AGADIR.

Par ailleurs, d'autres projets ont été reportés ou abandonnés à différents stades de leur réalisation. Pour certains, l'abandon a été proclamé à des stades avancés de réalisation, pour lesquels des dépenses non négligeables ont été engagées. Le tableau suivant donne les différents cas de figure de report ou d'abandon de projets :

Intitulé du projet	Situation du projet	Stade de réalisation
ITHT FES	Projet annulé	Les études topographiques, architecturales et techniques ont été réalisées et les contrats relatifs au contrôle des travaux et contrôle des plans et optimisation des études techniques ont été conclus. Les dépenses engagées à ce stade s'élèvent à 489.128,00 DH.
COMPLEXE T/C YEM TEMARA	Projet annulé	Le marché de construction du projet en question a été attribué pour un montant de 15.663.129,30 DH, il a été ensuite résilié. Les paiements au 31-12-2012 relatifs aux différentes études réalisées sont de l'ordre de 323 185,32 DH.
ISTA Confection Tanger	Projet annulé	Projet annulé
IFMC TAMESNA	Projet suspendu	Les dépenses engagées s'élèvent 1.446.304,32 DH. Elles concernent les différentes études d'exécution du projet (topographique, architecturales, etc.), lancées en 2009. Depuis lors, le projet est en suspension à la phase des études de l'assistance technique.
CQP SFASSIF	Projet annulé	Projet annulé, au stade des études topographiques et géotechniques.

➤ **Retard dans le démarrage des EFP par rapport aux dates prévues**

Les retards de réalisation des projets ont engendré des retards importants dans l'ouverture d'EFP. Le tableau suivant donne des exemples de cas observés :

ENTITE	Date de démarrage prévue par plan de développement	Date de démarrage prévue par le programme physique	Date de l'inscription de l'EFP à la carte de formation	Date de démarrage de la formation	Observation
ISF AS FES	2005-2006	2005/2006	2007-2008	2007-2008	
ISTA ALIMENTAIRE AGADIR	2007-2008	2011/2012	Le projet est en phase des études.		
ITA MRIRT	2006-2007		2009-2010	2010-2011	Le projet a été imputé sur le plan de développement 2010-2016.

ISHT M'DIQ	2006-2007	2006/2007	2006/2007	2007-2008	La réception des travaux a été prononcée le 20/06/2007.
ITA AROUI	2005-2006		2005-2006	2008-2009	
ITA BOUJDOR	2005-2006		2009-2010	2009-2010	Ouverture ancien centre créé en 1982.
ISTA Laksiba	2005-2006	2012-13	Le projet est en phase des études		Le projet a été imputé sur le plan de développement 2010-2016.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de se conformer aux objectifs fixés par les plans de développement quant à la création des EFP et à leur date de démarrage programmée.*

## C. Gestion du patrimoine immobilier

### 1. Non maîtrise de la situation réelle du patrimoine foncier

L'OFPPT dispose d'un patrimoine foncier important qui s'est considérablement étendu et diversifié durant ces dernières années. Ce patrimoine est d'une superficie globale actuelle estimée à 2.533.502,00m<sup>2</sup> concentrée pour la grande majorité au niveau de trois directions régionales (Grand Casablanca, Nord-Ouest I et Centre Nord).

L'examen de la situation du patrimoine foncier a révélé les observations suivantes :

- L'absence de situation détaillée et exhaustive des terrains comptabilisés ;
- La valeur réelle est estimée à 614.230.168,07 DH, alors que le solde comptable du compte « terrains » fait ressortir un montant de 93.967.882,20 DH.

### 2. Multiplicité des situations juridiques du patrimoine immobilier

Le patrimoine immobilier de l'OFPPT se caractérise par la multiplicité de sa situation juridique:

- La situation de nombreux biens reste encore à clarifier. Il s'agit de 47 biens pour lesquels l'OFPPT ne dispose d'aucune indication sur leur situation juridique ;
- Les biens dont l'OFPPT est propriétaire ne représentent que 2 % du total de ceux utilisés. 52,71 % des terrains appartiennent à l'Etat. Il s'agit des bâtiments transférés en 1974 à l'OFPPT en vertu de la loi n°1-72-183 (29 mai 1974) susmentionnée ou mis à disposition de l'OFPPT récemment pour la création de nouveaux EFP ;
- D'autres terrains sont affectés à l'OFPPT par des collectivités locales (8,83 %) ou par des organismes publics 3,70 %. Le reste est constitué de terrains mis à la disposition de l'Office (18 terrains).

Cette multiplicité des situations juridiques pose l'OFPPT devant des limites de droits à exercer sur ces biens. Ceci, constitue un des facteurs de la détérioration des bâtiments de certains EFP. Parfois,

ces derniers nécessitent des interventions structurelles (démolition pour construction d'un nouveau centre), sauf que l'OFPPT ne dispose pas de pouvoirs pour les effectuer.

### 3. Non apurement des situations juridiques des biens immobiliers

L'OFPPT a procédé depuis des années, à l'acquisition de terrains à titre onéreux ou par voie d'expropriation. Néanmoins, leurs titres fonciers sont toujours aux noms des propriétaires d'origine. L'office n'a pas toujours accompli les démarches d'immatriculation auprès de la conservation foncière pour le transfert définitif de la propriété de ces biens. Il s'agit de 15 terrains dont l'acquisition de certains d'eux remonte aux années 90.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de mettre à jour et d'assainir la situation juridique du patrimoine immobilier.*

### 4. Gestion de la maintenance des bâtiments

#### ➤ Des attributions éparpillées et des procédures rigides

La gestion des bâtiments relève des attributions de la Division Bâtiments, qui en vertu de l'article 7 de l'arrêté fixant la nouvelle organisation de l'OFPPT, a la responsabilité de la définition de la politique de maintenance de l'ensemble des constructions de l'OFPPT.

La gestion de la maintenance des bâtiments, fait intervenir trois structures différentes à savoir la direction des moyens généraux (DMG), les directions régionales (DR) et les EFP. Cependant, aucune répartition formelle du champ d'intervention de chaque partie n'est établie, soit par seuil de crédits requis pour les travaux, soit par nature des opérations à réaliser. Ceci nuit à l'efficacité et l'économie des opérations réalisées.

A titre d'exemple, des travaux de réfection des étanchéités des EFP ont été lancés par la DMG et la DR de l'Oriental, portant sur le même objet et exécutés au niveau des mêmes EFP (ISTA Berkane ISTA Sidi Maâfa Oujda).

Par ailleurs, les directions régionales et les EFP sont chargés, dans le cadre du projet de régionalisation entamé par l'OFPPT en 2012, d'attributions en matière de gestion de la maintenance des bâtiments. Seulement, cette délégation d'attributions n'est pas accompagnée par la mise à disposition de ces entités des moyens humains compétents en la matière.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de prendre les mesures suivantes :*

- Réorganiser la fonction de la gestion du patrimoine selon une définition claire des attributions de la DMG et des DR ;
- Doter les DR et les EFP de moyens humains requis en fonction des attributions qui leur sont dévolues.

#### ➤ Absence de diagnostic et de situations techniques des bâtiments

L'OFPPT ne dispose pas de données qualitatives fiables sur la composition et l'état des bâtis affectés aux établissements (état de santé du bâtiment, les travaux d'extension ou d'aménagement à réaliser, nature des opérations d'entretien et/ou de maintenance effectuées, etc.).

En effet, aucune fiche individuelle par bâtiment n'est établie, pour ressortir l'historique des travaux effectués et ceux à programmer. De telles données permettent une gestion individualisée et une optimisation des travaux de maintenance. Les seules informations disponibles, sont celles collectées



dans le cadre de négociations des contrats programmes conclus avec les directions régionales ou les réclamations émanant des EFP.

#### ➤ **L'entretien des bâtiments : des dotations faibles par rapport à l'importance des structures**

La faiblesse des dotations budgétaires consacrées à la maintenance et, conjuguée à l'âge des bâtiments sont parmi les principales causes de la dégradation des bâtis de l'OFPPT.

Les efforts de développement des infrastructures de formation, consentis par l'Office, ces dernières années, n'ont pas été suivis par l'accroissement du budget de maintenance des bâtiments. En effet, les crédits alloués à la maintenance des bâtiments s'établissent, en moyenne sur les cinq dernières années (2006 à 2012), à six millions de dirhams. Soit en moyenne 0.59 % de la valeur des constructions. Ce qui représente de faibles proportions par rapport à l'importance du parc immobilier de l'OFPPT.

#### ➤ **Dégradation des bâtiments des anciens EFP**

Il a été constaté, à travers les visites effectuées dans les sites, une dégradation avancée des bâtiments des anciens EFP. Cette dégradation concerne les aspects visibles et structurels des bâtiments. Il s'agit à titre indicatif des défaillances suivantes :

- Problèmes d'étanchéité et de défektivité des vitrages. Des infiltrations d'eau ont été observées dans plusieurs EFP, comme c'est le cas de l'ISTA Larache, l'ISTA Nador, l'ISTA Taza, l'ITA Taza, l'ITA gestion Fès, etc. Portant certains EFP ont fait l'objet de travaux de réfection de l'étanchéité ;
- La vétusté des installations électriques causant des coupures récurrentes de l'électricité (ISTA Taza);
- Dégradation de l'état du bâtiment pour certains EFP (ITA Kissaria Nador et ITA Laarasi Nador) ;
- Dégradation de l'état des internats (Complexe de formation Berkane, ISTA Khenifra, etc.), dont certains sont abandonnés (ISTA Taza).

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de prendre les mesures suivantes :*

- *Etablir un diagnostic détaillé de l'état des bâtis qui sera à la base de toute programmation des opérations de réhabilitation et de mise à niveau des EFP ;*
- *Prévoir les moyens financiers nécessaires pour la maintenance des bâtiments ;*
- *Etablir des programmes de réhabilitation et de mise à niveau des anciens centres de formation.*

## **D. Maitrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage**

### **1. Gestion des projets**

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

Le suivi du projet constitue un élément fondamental dans l'efficacité de l'exécution des travaux. Bien évidemment ce suivi doit s'établir dès les premiers stades de l'étude et de conception du projet afin de garantir une assurance que le résultat correspond aux besoins exprimés. En effet le moindre écart d'étude ou de conception débouche, comme il a été évoqué sur des dépassements de délais et de budgets.

Par ailleurs, la surveillance des travaux sur le chantier permet de garantir que les travaux réalisés répondent aux exigences techniques et financières du projet. A ce titre, l'exploitation des dossiers d'exécution des travaux a révélé un certain nombre d'insuffisances :

- Les journaux et les procès-verbaux (PV) de chantier de certains projets, permettant de retracer chronologiquement le déroulement des travaux et renseigner sur les conditions d'exercice des engagements des différents intervenants dans le projet (Entreprise des travaux, BET, architecte, etc.), ne sont pas tenus régulièrement ;
- Absence de PV de validation des échantillons de matériaux utilisés dans le projet signés par le BET et/ou l'architecte et dûment validés par le maître d'ouvrage (approvisionnements, bois, aluminium, vitrerie, carrelage, sanitaire, etc.), avec les fiches techniques de ces matériaux.

En outre, les représentants du maître d'ouvrage n'assistent pas régulièrement aux réunions du chantier. En effet, eu égard au nombre important de projets à réaliser, à leurs consistances physiques et à leurs spécificités techniques le service réalisation, disposant seulement de quatre cadres principaux et d'un agent de maîtrise pour la gestion de l'ensemble des opérations d'investissement immobilier, est dans l'incapacité d'assurer convenablement le suivi des chantiers du fait de l'insuffisance des compétences requises.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de doter les entités chargées du suivi des projets par les moyens humains requis pour l'accomplissement leurs tâches.*

#### ➤ **Réalisation de certains projets en l'absence de plans d'implantation des équipements**

Dans certains cas, l'OFPPT procède à la réalisation des projets en l'absence de plans d'implantation des équipements. Les exemples suivants sont donnés à titre indicatif :

- La construction des nouveaux EFP du tourisme et de l'hôtellerie et de certains EFP de NTIC : Lors de l'exécution des travaux, des arrêts récurrents ont été observés, pour cause l'attente de la remise des plans d'implantation des équipements ;
- La construction de l'ITA Aroui : La consistance physique du projet prévoyait des ateliers des filières de menuiserie aluminium, de l'électricité, etc. Comme il s'agit de grandes machines et que les portes de décharges des équipements ont été omises, les responsables du projet ont été contraints à la destruction des murs pour ouvrir des portes afin d'installer le matériel ;
- L'extension de l'ITA BENGUERIR : La consistance physique prévoyait des ateliers de 120 m<sup>2</sup> sans indication des types d'ateliers et sans plan d'implantation d'équipement. Egalement, les portes de décharge des équipements ont été omises, et des difficultés à mettre en place les équipements avec une installation électrique non adaptée à ce type d'équipement ;
- L'extension et l'aménagement du CQP Daoudiate : la forme des ateliers ne répond pas aux normes exigées par les guides des filières relevant du secteur textile (manque de réservations et de prise de courant nécessaires, absence d'espacement entre les machines et coupures fréquentes du courant électrique).

#### ➤ **Engagement des études avant-projet avant la désignation du terrain**

Le choix du terrain est primordial pour la définition de la consistance du projet et des budgets à engager. En effet, la nature du sol définit le type et les dimensions des fondations ainsi que les ouvrages porteurs en superstructures en plus des dispositions à prendre durant les travaux (soutènement en cas de terrain meuble). Cependant, les études relatives à certains établissements (ISTA KSSIBA, ISTA

Tamesna, ISTA Targuiste, INFMTL Taourirt, INFTR Casablanca) ont été réalisées avant de désigner les terrains censés les abriter

En outre, pour les terrains récemment affectés ou mis à la disposition de l'OFPPPT par des entités publiques. L'acte est matérialisé par une convention ou un simple procès-verbal d'affectation. Sur la base de cet acte, l'OFPPPT entame les études préparatoires du projet, voire même les travaux de construction avant d'assainir la situation juridique du terrain.

Cette situation a engendré un double engagement des études topographiques et géotechniques, dû le plus souvent au changement du terrain d'implantation de certains projets par l'entité propriétaire. Plusieurs cas ont été recensés dans ce cadre. Il s'agit à titre d'exemple des cas des projets de l'Institut National du Cheval Dar Essalam à Rabat, de l'ISHT Tétouan M'diq, de l'ISMALA NOUACER, de l'ISTA OULED TAIMA, de l'ISTA SIDI IFNI, de l'ISTA Sidi Moumen à Casablanca et de l'EMBTP à SETTAT.

### ➤ **Réalisation des travaux sans autorisation de construire**

Comme il est stipulé par l'article 40 de la loi n°12-90, « il est interdit de procéder à aucune construction sans qu'ait été obtenu un permis de construire... ». Également l'article 43 de la même loi stipule que le permis de construire est délivré lorsque la construction projetée est reconnue satisfaisante aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, notamment aux dispositions des plans de zonage et des plans d'aménagement. Cependant, faute d'assainissement de la situation foncière des terrains affectés pour la construction de certains EFP, l'OFPPPT procède à la construction des projets sans respect de la disposition sus indiquée. Les exemples suivants sont donnés à titre indicatif (CDC Tourisme Marrakech, ISBTP Errachidia, ISHT Béni Mellal, ISHT Essaouira, ISMALA Nouacer, ISTA El Aounia Oujda, ISTA Fnidaq, ISTA NTIC Hay Riad Rabat, etc.).

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPPT de :*

- *N'engager les études avant projet qu'après désignation du terrain et assainissement de sa situation juridique ;*
- *Respecter la réglementation d'urbanisme en matière d'autorisation de construire.*

## **2. Maîtrise d'œuvre**

### ➤ **Insuffisances liées aux études géotechniques**

Il a été relevé que la consistance des études géotechniques ne tient pas compte de la nature du terrain (accidenté, plat...), de la nature des travaux à réaliser, et de la superficie du site. De même, l'examen du profil hydrogéologique du site, l'indication de la profondeur des fonds de fouilles, du système des fondations à préconiser, et du système de protection à prévoir le cas échéant ne sont pas exigés.

Par ailleurs, Pour certains projets, la réelle structure du site n'est découverte qu'au moment de l'exécution des travaux. Cette situation entraîne, dans la majorité des cas, l'engagement d'une autre étude géotechnique, des modifications des plans d'exécution et une augmentation excessive dans la masse des travaux de certains prix liés aux fondations et aux terrassements. C'est notamment, le cas des marchés de travaux relatifs à la construction des projets : nouveau siège de l'office, l'ISHT ESSAOUIRA, l'ISHT AL HOCEIMA, l'ISTA TAMESNA, l'ISHT M'DIQ).

### ➤ **Insuffisances liées à la désignation des architectes**

L'examen de la procédure de désignation de l'architecte a révélé deux observations majeures :

- **Absence de procédure de sélection et de concours**

Il a été relevé que la désignation des architectes se fait de gré à gré en vertu de la circulaire n°482 SGP du 14/03/1947 sans concours architectural permettant d'étudier les propositions en termes de variantes architecturales et du coût estimatif des grands projets, tels que ; le nouveau siège de l'Office, l'IMBTP SETTAT, l'INC et l'ISMALA. En plus, aucune procédure de sélection n'est mise en place permettant la mise en jeu de la concurrence et la sélection du mieux disant.

- **Manque d'encadrement de la mission de l'architecte**

L'examen d'un échantillon de contrats d'architectes, a révélé une nette amélioration dans les clauses contractuelles surtout à partir de 2010 (l'estimation des travaux à réaliser se fait par lot au lieu d'une estimation portant sur le coût global; l'implication de l'architecte dans le contrôle et le suivi des travaux et la vérification, examen et validation des situations mensuelles partielles et définitives d'exécution des travaux à chaque fin du mois, etc.)

Seulement, il a été constaté un manque de contrôle de ces obligations par le maître d'ouvrage, surtout en phase d'exécution, et une absence de pièces à l'appui justifiant leurs réalisations.

- **Insuffisances liées à la désignation du BET**

Généralement, en cas de construction de nouveau EFP, le BET est désigné par l'Office (selon un appel d'offres ouvert). Tandis que pour les projets d'extension et d'aménagement et pour certains projets de création, les études techniques sont à la charge de l'entreprise des travaux (cas de l'ISHT FOUNTY, extension et aménagement du centre d'accueil, extension de l'ISTA BENGUERIR, Aménagement du CQP Daoudiate, etc.), bien que des travaux portent sur les gros œuvres et touchent la structure du bâtiment existant.

Cependant, cette désignation du BET par l'entreprise est incompatible avec les obligations de ce dernier, censé assurer le suivi et le contrôle des travaux exécutés par cette entreprise elle-même.

Pour les projets engagés sur la période 2003-2007, il a été constaté le manque de clauses contractuelles clarifiant les obligations du BET en matière de suivi et contrôle d'exécution des travaux, ainsi que les mesures à prendre en cas de manquement. Cette situation s'est traduite par une défaillance en matière de suivi et de contrôle d'exécution des travaux par le BET et sa présence non régulière aux réunions de chantier.

- **Insuffisances liées à la désignation du bureau de contrôle**

Il a été relevé que la désignation d'un bureau de contrôle agréé est faite par le maître d'ouvrage, mais la consistance de sa mission diffère d'un projet à un autre :

- Des projets où sa mission porte sur le contrôle et l'optimisation de l'ensemble des études techniques aussi bien en phase études qu'en phase de réalisation, ainsi qu'une assistance technique au maître d'ouvrage pour la réception des fonds de fouilles, du ferrailage et du bétonnage, des ouvrages et installations liés aux gros œuvres et aux lots techniques. Enfin, l'établissement d'un rapport demandé par les assureurs dans le cadre de la délivrance de la police d'assurance de responsabilité décennale;
- Des projets de construction où sa mission se limite au contrôle des plans et optimisation des études techniques (cas du CDC MARRAKECH, NTIC SIDI YOUSSEF BEN ALI, ISHT ESSAOUIRA, ISTA NTIC HAY ELHASSANI, ISHT M'DIQ).

Néanmoins, l'examen des dossiers des projets sélectionnés a montré dans certains cas (surtout ceux relatifs aux extensions et aménagements d'EFP), que la désignation d'un bureau de contrôle est laissée

à la propre initiative de l'entreprise chargée de l'exécution des travaux sans clauses expresses dans les cahiers de charge précisant l'étendue de sa mission et la validation de son contrat par le maître d'ouvrage.

Ainsi, par défaillance de désignation à temps d'un bureau de contrôle par les entreprises adjudicataires, la réception définitive ne peut être prononcée après l'écoulement du délai de garantie pour certains marchés (ISHT FOUNTY, Extension BENGUERIR), faute de non production de la police d'assurance de responsabilité décennale.

#### ➤ **Insuffisance liée à la désignation du laboratoire d'analyse**

La désignation d'un laboratoire d'analyse sert à la réalisation des essais et contrôles portant sur les gros œuvres, étanchéité et lots techniques. Cependant, l'examen des dossiers de suivi de l'exécution des travaux a montré que ces analyses sont laissées à la propre initiative de l'entreprise et à la vigilance du chef de projet chargé de son suivi.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de prendre les mesures suivantes:*

- *Etablir des cahiers de charges relatifs aux études géotechniques qui tiennent compte de la nature de chaque site ;*
- *Mettre en jeu la concurrence en matière des études architecturales et conduite des travaux ;*
- *Assurer le suivi des prestations des architectes ;*
- *Préciser la nature des essais et contrôle qui devront être faits par le laboratoire d'analyse dans les CPS relatifs aux marchés de travaux.*

### **3. Maîtrise d'ouvrage**

#### ➤ **Insuffisances dans la conception des CPS**

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

Les insuffisances dans la confection des CPS relatifs aux marchés de construction, l'absence d'un cahier de charges communes et d'un référentiel des prix, la mauvaise définition des besoins et de la consistance physique des ouvrages de constructions, représentent des dysfonctionnements qui provoquent la perturbation de l'exécution des ouvrages. Ceci contraint les responsables de l'OFPPT à recourir de façon excessive à l'établissement des avenants pour pallier aux insuffisances constatées dans l'exécution des projets et non pas pour réaliser des travaux non prévus dans les CPS établis initialement.

Il s'agit dans la plupart des cas de travaux de finition et de changement de descriptif technique de certains numéros de prix (revêtement, mur rideaux, carrelage en marbre, matériaux en inox au lieu de fer, installation solaire, etc.). Il est à souligner que ces prestations sont normalement définies au stade d'avant projet détaillé avant le lancement des appels d'offres, et sont déterminantes pour la budgétisation des projets. C'est le cas du projet de l'Institut National du Cheval Dar Essalam Rabat, de l'ITHT Saidia, de l'ISTA NTIC Marrakech, de l'ISHT Essaouira, du centre d'accueil Ain Borja, de l'ISHT AGADIR FOUNTY, de l'ISHT Al Hoceima et de l'ISHT Béni Mellal.

##### • **Augmentations importantes dans la masse des travaux**

Le rapprochement effectué entre d'une part la consistance physique et la masse des travaux des projets et d'autre part les réalisations, en termes de quantité et articles réalisés figurant dans les décomptes fait ressortir des modifications importantes.

Il convient de signaler que ces augmentations dans la masse des travaux concernent le plus souvent les postes de terrassements et des bétons d'infrastructures. Ceci dénote d'un manque de maîtrise au niveau de la phase étude. Ces quantités devraient normalement être connues puisqu'elles découlent de calculs basés sur des données fixes telles que : la nature du sol (étude géotechnique) et la côte seuil (étude topographique).

Ainsi, des dépassements atteignant les 200 %, voire plus, de ces postes ont été relevés pour certains projets. Le tableau suivant donne des exemples de marchés qui ont enregistré des augmentations importantes dans la masse des travaux :

	Article	Désignation	Prévu (CPS)	Réalisé (décompte)	Ecart	Pourcentage d'augmentation	PU	Coût de l'écart en DH
Marché n° 17/2006 relatif à la construction de l'ISHT MDIQ	1.34	Caniveaux en béton légèrement armé	100	834,83	734,83	734,83 %	600,00	440.898,00
	4.6c	Conduite en pvc pn 16 de diamètre 110	58	444,5	386,5	666,38 %	350,00	135.275,00
	3.42	Prise de courant 2x 16A T	60	419	359	598,33 %	150,00	53.850,00
	2.16	Marbre garnit pour paillasse de vasques	20	132	112	560,00 %	500,00	56.000,00
	3.56	Bloc d'éclairage de sécurité	10	59	49	490,00 %	500,00	24.500,00
	4.6d	Conduite en pvc pn 16 de diamètre 90	45	204	159	353,33 %	300,00	47.700,00
	1.24	tête de double cloison	550	2039,46	1489,46	270,81 %	70,00	104.262,20
	3.44	Prise de courant force triphasée	48	162	114	237,50 %	300,00	34.200,00
	4.49c	Circuit de bouclage thermique entre pac et ventilo-convecteurs en ppr pn20 de diamètre 40 mm	70	216	146	208,57 %	180,00	26.280,00
	8.9b	Buse de ciment comprimé Ø300 mm	100	305	205	205,00 %	120,00	24.600,00
	2.10	Revêtement extérieur en carreaux traditionnel	525	1510	985	187,62 %	250,00	246.250,00
	4.49b	Circuit de bouclage thermique entre pac et ventilo-convecteurs en ppr pn20 de diamètre 50 mm	80	217	137	171,25 %	200,00	27.400,00

M. n°178/2009 relatif à la construction de l'Internat MDIQ	101	Fouille en pleine masse dans terrain de toute nature	4220	30799,00	26579,00	629,83 %	40,00	1.063.160,00
	103	Mise en remblai ou évacuation aux décharges	6230	37855,30	31625,30	507,63 %	50,00	1.581.265,00
Marché n°05/2006 relatif à la construction de l'ISTA NTIC Tanger	1.1	Fouilles en pleine masse dans tous terrain	2 800	5 505,12	2705,12	96,61 %	40,00	108.204,96
	1.2	Fouilles en puits, tranchées ou rigoles dans les terrains ordinaires	550	1 556,14	1006,14	182,93 %	40,00	40.245,52
	1.4	Mise en remblais ou évacuation à la décharge publique	550	1 556,14	1006,14	182,93 %	25,00	25.153,45
	1.6	Gros béton	150	429,24	279,24	186,16 %	550,00	153.584,20
Marché n°52/09 relatif à l'achèvement des travaux de l'ISHT Saidia	A - 2	Fouilles en pleine masse dans tout terrain sauf rocher	700	2240,89	1540,89	220,13 %	55,00	84.748,95
	A - 5	Remblaiement ou évacuation aux décharges publiques	1550	3237,69	1687,69	108,88 %	50,00	84.384,50

#### • Bons de commande et marchés d'achèvement

Dans certains cas le plafond de 20 % de dépassement du montant du marché (augmentation dans la masse des travaux et avenant) est atteint sans que le projet ne soit achevé. Par conséquent, des bons de commande et des marchés d'achèvement complémentaires sont établis pour la réalisation des travaux de finalisation du projet. C'est le cas de l'ISTA NTIC de Tanger et de l'ISHT M'diq.

Dans certains cas, des bons de commande ont même été engagés pour rattraper des erreurs de conception ou de réalisation (exemple du câblage du réseau informatique des établissements NTIC de Tanger et de Sidi Youssef Ben Ali à Marrakech). Il découle de cette pratique un déséquilibre et un non-respect des budgets programmés.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPT de pallier aux insuffisances des CPS pour une meilleure maîtrise de la consistance des projets.*

### E. Dépenses relatives aux marchés de construction et d'aménagement

#### ➤ Marché n°178/2009 relatif à la construction de l'internat à l'Institut Spécialisé en Hôtellerie et Tourisme (ISHT) M'diq

L'examen des pièces justificatives dudit marché a permis de relever que les côtes seuils de l'ouvrage ont subi des modifications. Cette situation a engendré une augmentation dans la masse des travaux relatifs aux gros œuvres prévus initialement dans le CPS. En effet, les travaux de construction ont

commencé en date du 06/12/2009 avant l'obtention de l'autorisation de construire et l'approbation du plan autorisé par les autorités compétentes (en date du 05/01/2011).

En outre, il a été constaté la non réalisation de certaines prestations prévues dans la consistance physique de l'Ouvrage. En effet, sur un total de 185 articles prévus dans le CPS, 42 articles d'un montant de 1.440.535,00 DH n'ont pas été réalisés.

Par ailleurs, il a été constaté lors de la visite effectuée sur les lieux, la réalisation des travaux portant sur le traitement acoustique de la salle polyvalente d'un montant de 811.800,00 DH. Ces travaux sont exécutés sans le respect de la procédure d'engagement des dépenses publiques. En effet, aucun document (BC ou avenant) n'a été communiqué pour justifier l'engagement de ladite dépense.

#### ➤ **Marché n° 52/2009 relatif aux travaux d'achèvement de l'ITHT Saidia**

Le marché n°52/2009 relatif aux travaux d'achèvement de l'extension de l'ITHT à Saidia pour un montant de 12.794.970,00 DH TTC, avec un délai d'exécution de cinq (5) mois. Le déroulement des travaux a rencontré plusieurs problèmes surtout lors de l'exécution des travaux de fondation en raison de l'existence d'une nappe phréatique, de différentes conduites, de fosses septiques et des puits perdus.

Cette situation a causé un changement au niveau de certaines prestations telles que : niveaux d'ancrage, semelles de fondation, côtes semelles ...et ce en raison de la présence de ladite nappe.

De ce fait, certains articles « gros œuvre » ont connu une augmentation significative au niveau de leur exécution. Il s'agit notamment des articles n° A-2 « fouilles en pleine masse dans tous terrains sauf rochers » et n° A-5 « Remblaiement ou évacuation aux décharges publiques » dont les quantités ont augmenté respectivement de 700 m<sup>3</sup> à 2240,89 m<sup>3</sup> et de 1550 m<sup>3</sup> à 3237,69 m<sup>3</sup>.

En outre, il a été constaté la non-conformité de certains articles par rapport à ceux prévus au niveau du marché. C'est le cas notamment du revêtement en granito poli blanc d'une superficie de 1220 m<sup>2</sup>, qui a été remplacé par le revêtement en carreaux de grès cérame, bien que le prix de ce dernier est inférieur de 100 DH/m<sup>2</sup> par rapport à celui du revêtement prévu ; ce qui a engendré un coût supplémentaire de l'ordre de 122.000,00 DH (1220\*100DH).

Par ailleurs, la réception provisoire a été prononcée en date du 09/02/2010. Cependant, le PV de chantier établi en date du 30/09/2010, atteste que plusieurs prestations objet dudit marché ne sont pas encore achevées.

#### ➤ **Marché n° 33/2007 relatif aux travaux de construction et d'achèvement de l'ISTA/NTIC à Sidi Youssef ben Ali à Marrakech**

L'objet de ce marché consiste en la construction de l'établissement ISTA /NTIC sis à Sidi Youssef ben Ali à Marrakech. L'examen des pièces justificatives constitutives du marché révèle que la mauvaise conception du CPS relatif au marché a entraîné une augmentation significative dans la masse des travaux réalisés. Un avenant a été établi pour achever certains articles prévus initialement.

Par ailleurs, le contrôle de la matérialité des prestations exécutées a révélé des écarts entre ce qui a été réalisé et ce qui a été payé pour certains articles, comme il est indiqué dans le tableau suivant :



Marché N° 33/07	N° d'article	Désignations	Quantités		Ecart et montants (en DH)
			Décompte définitif	Constatées	
Articles non réalisés	7.3.01	Lavabo vasque	24	22	2U non réalisées*1700=3400
	7.3.03	Receveur de douche	10	8	2U non réalisées *1200=2400
	7.3.04	WC à l'anglaise	36	32	4U non réalisées *1500=6000
	7.4.02	Porte serviette	13	09	2U non réalisées *250=500
	7.5.02	Extincteur	13	12	1U non réalisées *1000=1000
	6.1.03	Grille de protection 4,44*060 m	04	02	2m non réalisées *2500=5000
	6.1.01	Grille de protection 5,56*5,56 m	13	12	1m non réalisées *500=500
	8.4.02	Hublot rond étanche	60	54	6U non réalisées *350=2100
	8.4.10	Lampadaire de 2,50 m H	68	64	4U non réalisées *3500=14000
	7.401	porte papier hygiénique	32	30	2U non réalisées *250=500

Au total, l'OFPPT a procédé au paiement des prestations non réalisées et/ou en quantités exagérées dans le cadre de l'exécution des deux marchés n° 33/2007 dont le montant est estimé à 35.400,00 DH.

En outre, il a été constaté que certaines prestations ont été payées à tort à l'entreprise dans le cadre de l'exécution des travaux relatifs à l'avenant, comme par exemple; la charge d'enduit et reprise des malfaçons pour un montant de 71.965,00 DH. La reprise des malfaçons relève de la responsabilité de l'entreprise tant que la réception définitive n'est pas prononcée par la maîtrise d'ouvrage.

➤ **Marché n°34/2007 relatif aux travaux de construction et d'achèvement de CDC à Sidi Youssef ben Ali à Marrakech**

L'examen des pièces justificatives de ce marché, ainsi que la vérification de la matérialité des travaux effectués ont permis de soulever des différences entre les quantités décomptées et celles réalisées, comme le montre le tableau suivant :

Marché n° 34/2007	N° d'articles	Désignations	Quantités			Montant de l'écart en DH
			CPS	Décompte définitif	Constatées	
Articles non réalisés	C3-1	Revêtement de sol en gré céramique	1500	2580,97	2430,65	25554,40
	C3.13	Revêtement en zelij belidi	50	17,07	0	25605,00
	C4.1.1	Porte pleine à panneaux Isoplane	22	19	18	3100,00
	C4.3.6	Garde corps en ML	17	56,24	53,20	8500,00
	C8.25	Support luminaire	40	24	23	1500,00
	C6.10	Lavabo vasque	03	23	22	1500 ,00
Articles non conformes	C3.1	Revêtement de sol en gré-céramique				Décollement de la pose du revêtement en question observé au niveau de la salle URD, ainsi que des fuites d'eau. Ce qui a engendré la non exploitation de la dite salle.
	C6.10	Lavabo vasque	03	23	22	Existence d'un lavabo sur colonne au lieu de vasque

Au total, l'OFPPPT a procédé au paiement des prestations non réalisées et/ou en sur quantités dont le montant est estimé à 65.759,40 DH.

➤ **Marché négocié n°33/2006 Institut Spécialisé en Hôtellerie et Tourisme Al Hoceima**

Ce projet a été attribué pour un montant de 20.768.362,62 DH TTC. Le délai d'exécution de ce marché et de son avenant est de 9 mois. La visite des lieux a permis de constater que des prestations ont été payées à l'entreprise sans qu'elles soient réalisées. Le tableau suivant récapitule les cas recensés :

Marché n°33/2006	N° Art.	Indication des ouvrages	Quantités		Ecart en quantités et en montants DH
			Décompte définitif	Constatées	
Articles non réalisés	4.2	Fenêtre aluminium F1 (2,00*0,60)	5U	4 U	1U non réalisée soit 1300 DH
	4.5	Fenêtre aluminium F4 (1,50*1,20)	18 U	16 U	2 U non réalisées soit 4000 DH
	4.8	Fenêtre en aluminium F6a (3,00*0,60)	23 U	22 U	1 U non réalisée soit 2100 DH
	4.9	Fenêtre en aluminium F7 diamètre 60	77 U	75 U	2 U non réalisées soit 700 DH
	4.13	Porte fenêtre en aluminium PF1 (1,50*2,20)	5 U	3 U	2 U non réalisées soit 7600 DH
	4.14	Fenêtre en aluminium F11 (1,80*2,00)	8 U	5 U	3U non réalisées soit 11400 DH
	4.17	Chassis en aluminium CH1 3,00*0,60)	7 U	3 U	4U non réalisées soit 7600DH
	4.20	Chassis en aluminium CH4 (7,50*0,60)	1 U	0 U	1U non réalisée soit 4800 DH
	4.21	Chassis en aluminium CH5 (0,60*0,60)	30 U	3 U	27U non réalisées soit 11610 DH
	4.22	Baie vitrée en aluminium (1,30*1,20)	2 U	0 U	2U non réalisées soit 3200 DH
	4.27	Baie vitrée en aluminium (7,80*1,20)	4 U	3 U	1U non réalisée soit 9500 DH
	4.28	Baie vitrée en aluminium (1,70*1,20)	2 U	1 U	1U non réalisée soit 10500 DH
Articles non conformes	4.4	Fenêtre aluminium F3 (1,50*0,60)	1,50*0,60	3U ont été réalisées avec une dimension de (1,00*0,60) 1 Unité de (1,20*0,60)	
	4.13	Porte fenêtre en aluminium PF1 (1,50*2,20)	1,50*2.20	1 U réalisée de (1,00*2,20)	
	4.18	Chassis en aluminium CH2 (4,50*0,60)	4,50*0,60	1 U réalisée de (4,00*0,60)	
	4.19	Chassis en aluminium CH3 (6,00*0,60)	6,00*0,60	1 U réalisée de (5,10*0,60)	
	4.21	Chassis en aluminium CH5 (0,60*0,60)	0,60*0,60	1 U réalisée de (0,30*0,30)	
	2.24	Baie vitrée en aluminium (2,50*1,20)	2,50*1,20	2U réalisées de (1,30*2,20)	
	4.27	Baie vitrée en aluminium (7,80*1,20)	7,80*1,20	1 Unité de (6,20*1,20) 2 U réalisées de (6,50*1,20)	
	4.29	Baie vitrée en aluminium (1,70*1,20)	1,70*1,20	1 U réalisée de (1,50*1,50) 1 U réalisée de (1,50*1,20)	

Au total, l'OFPPPT a procédé au paiement des prestations non réalisées dans le cadre de l'exécution du marché n° 33/2006 d'un montant estimé à 74.310,00 DH.

➤ **Marché n°05/2006 relatif à la construction de l'ISTA NTIC Tanger**

Le projet en question a fait l'objet du marché n°05/2006 attribué pour un montant de 12.944.623,62DH. Le délai d'exécution est de 8 mois.

L'ordre de service de commencement des travaux a été notifié à l'entreprise le 17 avril 2006. Un autre ordre de service relatif à l'avenant a été adressé à l'entreprise l'invitant à réaliser une prestation supplémentaire non prévue dans le CPS du marché (hors bordereaux des prix). Il s'agit des remblais en terres d'apport sélectionnées pour un prix de 170 DH TTC/m<sup>3</sup> pour un montant total de 227.795,71DH.

Il est à préciser que cette prestation objet d'avenant n'a pas été prise en compte au moment de la conception du CPS. Rappelons qu'aucune étude géotechnique susceptible de se prononcer sur la nature du sol n'a été engagée. Ce qui a engendré le surcoût susmentionné.

En outre, l'exécution des travaux relatifs à l'avenant a été faite sans l'approbation de l'autorité compétente et sans le visa du contrôleur d'Etat. En effet, l'ordre de service y afférent a été notifié à l'entreprise le 03 Juillet 2006 et la réception provisoire relative au marché en question a été prononcée le 15 février 2007, alors que l'avenant n'a été approuvé et visé par le contrôleur d'Etat que respectivement le 31 mai et le 26 juin 2007.

Des malfaçons ont été également constatées, il s'agit :

- Des chutes des vitres rideaux au niveau de la façade principale et postérieure de l'établissement ;
- Des infiltrations d'eau ont été observées dues à la défaillance de l'étanchéité des fenêtres en aluminium, et pourtant le rapport de synthèse du laboratoire de contrôle qualité « LABOSOL » contracté dans le cadre du marché n°59/2006 pour les contrôles de la qualité des travaux a signalé leur non-conformité.

Des travaux prévus initialement au niveau du marché n'ont pas été réalisés : il s'agit de la réalisation du mur de clôture. Un bon de commande n° 15/2007 établi en date du 13/07/2007 pour un montant de 128.000,00 DH a été engagé pour la réalisation desdits travaux. Il est à signaler que le marché a été réceptionné le 15/02/2007.

*La Cour des comptes recommande à l'OFPPPT de veiller au respect de la réglementation relative aux marchés publics, notamment son propre règlement de passation des marchés.*

## II. Réponse du Directeur général de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail

(Texte réduit)

### A. Politique d'investissement immobilier

#### 1. Absence d'un schéma directeur immobilier

Pour avoir une visibilité et satisfaire les besoins en formation, l'OFPPPT a engagé des études portant sur l'élaboration de Schémas Directeurs Régionaux dont certains ont été achevés alors que d'autres n'ont pas abouti compte tenu des mutations économiques qu'a connu notre Pays.

En 2002, le programme Gouvernemental en matière de la formation professionnelle a prévu la formation de 400 000 jeunes à l'horizon de 2007/2008.

Pour ce faire l'OFPPPT a élaboré et présenté un plan définissant toutes les actions à entreprendre et plus particulièrement la création et l'extension des établissements de formation nécessaires pour atteindre les objectifs précisés ci dessus

Les investissements immobiliers sont opérés par l'OFPPPT conformément aux Orientations Gouvernementales et tenant compte des besoins de l'économie nationale.

En effet, les investissements immobiliers, comme il a été évoqué par la Cour des comptes, sont opérés dans le cadre d'une stratégie globale portant, notamment, sur la formation des compétences nécessaires à l'accompagnement des programmes sectoriels lancés par le Maroc, ainsi que le renforcement de la position du pays dans les secteurs pour lesquels il dispose ou compte acquérir des avantages concurrentiels et attirer plus d'investissements, notamment, le tourisme, le BTP, le Pacte National pour l'Emergence Industrielle (Offshoring, Aéronautique, Automobile, Electronique.), le plan Maroc vert (Agroalimentaire), la stratégie intégrée pour le secteur de la logistique, le textile/confection, etc.

#### 2. Insuffisances dans l'élaboration et la mise en œuvre des Plans de Développement

La planification des investissements est régie par les plans de développement, les plans d'actions, le projet du contrat programme, les conventions avec les différents bailleurs de fonds et les conventions avec les professionnels...

Toutefois, il y a lieu de noter que pour la formation d'une manière générale et la formation professionnelle d'une manière particulière, la programmation des investissements et la création des EFP et des filières ne peut être figée compte tenu des conjonctures économiques et politiques. Les exemples significatifs sont ceux des secteurs textile/confection et tourisme qui ont été impactés par des événements conjoncturels, économiques et politiques mondiaux.

Aussi, et afin d'éviter des réalisations à faible rendement comme c'est le cas pour les EFP de textile/confection et du tourisme, l'OFPPPT a été contraint de surseoir ou bien retarder la réalisation de certains projets en attendant l'amélioration des conditions économiques et éviter des dépenses inutiles et des charges d'exploitation non justifiées.

En ce qui concerne l'allongement des délais de certains projets, il est à préciser que l'OFPPPT a été contraint de les proroger à cause des problèmes qui lui sont exogènes, à savoir :

- la mise en place des financements par les Pouvoirs Publics,

- les difficultés liées aux fonciers.

Concernant les augmentations des coûts de réalisation des projets, comparativement aux estimations initiales, il y a lieu de préciser que la détermination du coût de chaque projet proposé passe par des différentes étapes suivantes :

- Estimation initiale établie en tenant compte des crédits disponibles ;
- Estimation budgétaire annuelle : cette estimation est calculée à titre prévisionnel en tenant compte des études réalisées ou en cours de réalisation ;
- Estimation au niveau de l'appel d'offre du projet : il s'agit bien d'une estimation quoique prévisionnelle ; elle tient compte des études réalisées et des plans déjà établis. Cette estimation reste la plus proche du coût réel du projet à réaliser.

### **3. Non conclusion du contrat- programme 2010-2016**

Le contrat programme OFPPT / ETAT élaboré par l'office est le résultat des différentes concertations menées auprès de Partenaires Institutionnelles, Economiques et Sociaux. Ce contrat constitue une feuille de route pour répondre aux besoins en compétences nécessaires à l'accompagnement des projets structurants (Offshoring, aéronautique, automobile, transport et logistique...). Le contrat précité, transmis aux Autorités Compétentes en date du 6 avril 2011, n'est pas encore entériné.

### **4. Création des EFP sans études préalables de définition de besoins**

La création des EFP sectoriels, comme évoqué par la Cour des comptes, s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques des projets structurants du pays.

Toutefois, pour les Etablissements multisectoriels, ils sont programmés sur la base de :

- L'exploitation des résultats de certains Schémas Directeurs au niveau des Directions Régionales
- L'exploitation des plans sectoriels établis par les Départements Ministériels ;
- L'accompagnement de développement de la politique de proximité ;
- La satisfaction des besoins en formation liés aux secteurs sociaux notamment dans le cadre de partenariat avec les Acteurs Nationaux et Locaux (Fondation Mohammed V pour la Solidarité, Fondation Mohammed VI pour la réinsertion des Détenus, INDH, Associations, ...)
- La concertation avec les opérateurs économiques (comités directeurs et conventions;..).

Par conséquent, les établissements de formation créés répondent à des besoins préalablement manifestés et exprimés par les différentes instances.

### **5. Persistance du déficit de l'offre en formation malgré les efforts de développement des infrastructures de formation**

Depuis 2003, l'OFPPT a entrepris plusieurs actions pour atténuer le déficit en offre de formation et répondre favorablement aux besoins en compétences. Ces actions se résument, notamment, comme suit :

- La création, depuis 2003, de 117 nouveaux établissements à travers les différentes régions du Royaume
- L'extension de certains EFP existants ;
- La spécialisation des espaces ;
- La généralisation du système de roulement qui a permis un taux d'occupation des locaux avoisinant les 100%. Ce taux n'était que de 2% en 2001.

Ces actions ont permis à l'OFPPT de passer d'une capacité de places pédagogiques pour la formation de 57 581 stagiaires en 2002/2003 à plus de 310 000 stagiaires en 2012/2013, soit une augmentation **de plus de 252 000 places**. Ce qui s'est traduit par une réduction du déficit en offre de formation et a abouti à la concrétisation du premier plan de développement par la formation de 400 000 jeunes à l'horizon de 2007/2008, ainsi que le démarrage du contrat programme portant sur la formation de 1 000 000 de jeunes à l'horizon 2017.

Conscient de la mission qui lui est assignée, l'OFPPT continuera sa politique soutenue de développement de son dispositif pour réduire le déficit précité en créant de nouveaux établissements avec des nouvelles filières en tenant compte de l'adéquation formation/emploi.

## **B. Appréciation des réalisations de l'OFPPT en matière d'investissement immobilier**

### **1. Bilan financier**

#### **➤ Des restes à payer importants**

Il y a lieu de préciser tout d'abord, que le montant des RAP évoqué par la commission concernent en partie des montants afférents à :

- Des projets non encore entamés ;
- Des marchés attribués en fin 2012, engagés en totalité sur des crédits de paiement ;
- Des projets dont les travaux ne sont pas encore terminés ;
- Des retenues de garanties mobilisées ;
- Des dossiers litigieux...

Par ailleurs, il y a lieu de noter que des efforts sont constamment déployés pour assainir ces restes à payer.

En effet, pour la période allant du 1/1/2013 au 31/10/13, il a été procédé à l'assainissement de 233.536.052,74DH soit un taux de liquidation des RAP de 51,45%.

Les efforts ainsi déployés seront soutenus pour continuer à assainir les restes à payer en question notamment pour les anciennes opérations et éviter tout risque de paiement d'intérêts moratoires.

#### **➤ Non maîtrise des coûts des projets**

Concernant les augmentations des coûts de réalisation des projets, comparativement aux estimations initiales, il y a lieu de préciser que la détermination du cout de chaque projet proposé passe par des différentes étapes suivantes :

- Estimation initiale établie en tenant compte des crédits disponibles ;

- Estimation budgétaire annuelle : cette estimation est calculée à titre prévisionnel en tenant compte des études réalisées ou en cours de réalisation ;
- Estimation au niveau de l'appel d'offre du projet : il s'agit bien d'une estimation quoique prévisionnelle ; elle tient compte des études réalisées et des plans déjà établis. Cette estimation reste la plus proche du coût réel du projet à réaliser.

Ainsi, en procédant à la comparaison du total des montants d'attribution des projets aux coûts réels (travaux et études), il en ressort que les différences parfois constatées restent de faibles importances eu égard à la nature et la spécificité des ouvrages réalisés. A titre d'exemple, pour 11 établissements évoqués par la Cour des comptes, la variation des montants d'attribution de ces différents projets par rapport à leurs coûts réels, n'ont connu qu'une variation moyenne globale de 8,72%.

En outre lors de la réalisation des travaux, des réajustements peuvent s'avérer nécessaires pour tenir compte de certaines adaptations indispensables à la bonne fonctionnalité des locaux et qui ne pouvaient pas être mises en évidence lors des études précitées. D'ailleurs, toutes ces réadaptations s'effectuent dans le strict respect des dispositions réglementaires prévues par le CCAG-T et notamment ses articles 51, 52 et 54.

La consistance physique du projet d'établissement à Al Hoceima a été établie pour un centre n'abritant que des filières de niveau Qualification ; cet établissement a été érigé en ISHT conformément aux besoins qui ont été exprimés ultérieurement par l'étude sectorielle. Par conséquent, sa consistance physique a connu une augmentation pour abriter des formations de niveau TS, T et Q.

## 2. Bilan physique des réalisations : Des réalisations satisfaisantes conjuguées à des difficultés d'exécution

### ➤ Réalisation des projets non programmés au détriment d'autres prévus

La réalisation du plan de développement 2003-2008 s'est étalée sur 5 ans. Durant cette période le contexte socio-économique national et international a connu des mutations significatives. En effet, certains secteurs ont émergés, d'autres ont connu une baisse d'activités. En conséquence, l'OFPPT, et en vue de répondre aux besoins en compétences destinées aux projets structurants, a procédé au réajustement de son programme d'investissement. Le tableau ci-après donne des explications concernant les projets NTIC KENITRA ; CQP AL HOCEIMA ; ISTA BTP FES ; ISTA AGROALIMENTAIRE et ITA BTP AGADIR.

EFP	Eléments de réponse OFPPT
NTIC KENITRA	Ce projet n'a pas démarré du fait qu'il n'a pas été retenu et a été remplacé par NTIC à HAY RIAD à RABAT.
CQP AL HOCEIMA	Il s'agit de l'ISHT Al Hoceima évoqué ci dessus qui est déjà réalisé.
ISTA AGROALIMENTAIRE AGADIR	La zone agropole devant abriter ce projet n'est pas encore réalisée.
ISTA BTP FES	La réalisation de ces deux projets est différée.
ITA BTP AGADIR	

Les éléments de réponse concernant les projets reportés ou abandonnés à des différents stades de réalisation sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :



Intitulé du projet	Situation du Projet	Eléments de réponse OFPPT
ITHT FES	Projet annulé	La création de cet établissement s'est avérée inopportune compte tenu de l'existence d'un établissement relevant du département du tourisme.  Cet EFP a été remplacé par un établissement d'hôtellerie et de tourisme à Mekhnès
COMPLEXE T/C YEM TEMARA	Projet annulé	Compte tenu des difficultés concernant le secteur textile confection, il a été jugé opportun de remplacer ce centre par un établissement multisectoriel. L'appel d'offres afférent à ce projet a été relancé. Par conséquent les engagements opérés sont justifiés
ISTA Confection Tanger	Projet annulé	Compte tenu des difficultés concernant le secteur textile confection, ce projet a été annulé.
IFMC TAMESNA	suspendu	Le projet a accusé un retard compte tenu des difficultés rencontrées pour la mobilisation d'une assistance technique spécialisée. Sa réalisation est conditionnée par l'élaboration de ladite assistance technique.
CQP SFASSIF	Projet annulé	Ce projet a été annulé du fait que le milieu socio-économique ne se prête pas encore pour recevoir cet établissement

### ➤ Retard dans le démarrage des EFP par rapport aux dates prévues

Concernant les ITA BOUJDOR, MRIRT, AROUI et l'ISTA agroalimentaire Agadir, les retards observés sont dus principalement à l'assainissement de l'assiette foncière devant abriter ces établissements. Pour ce qui est des autres établissements, les retards observés sont principalement dus aux difficultés rencontrées lors de la réalisation des différentes phases du projet.

Les dates de démarrage prévues par le plan de développement restent des dates prévisionnelles. Elles sont tributaires de l'affectation des terrains devant abriter les établissements en question, et des procédures y afférentes. Il y a lieu de noter que l'affectation des terrains dépend de plusieurs intervenants (Agences urbaines, communes, autorités locales...).

## C. Gestion du patrimoine immobilier

### 1. Non apurement des situations juridiques du patrimoine immobilier

A l'instar de tous les organismes publics, l'OFPPT dispose d'un patrimoine foncier d'origines diversifiées : Domaine Public et Privé de l'Etat, Communes, Particuliers ; ...

Ainsi, il y a lieu de préciser ce qui suit :

- Une partie de ce patrimoine foncier abritant les différents établissements de formation a été transférés à l'Office en vertu des dispositions du dahir portant loi n°1-72-183 du 29 mai 1974, instituant l'OFPPT ;
- Une deuxième partie du patrimoine foncier en question est acquise dans le cadre du budget de l'OFPPT ou mise à sa disposition par différents partenaires.

Toutefois et conscient de l'importance de cette opération d'assainissement, l'OFPPT a procédé à la constitution d'une base de donnée exhaustive de ce patrimoine foncier. Cette base de données est mise à jour au fur et à mesure de l'avancement de l'opération d'assainissement. Egalement, l'OFPPT a entamé plusieurs procédures de régularisation de la situation de ces terrains avec les différentes parties concernées pour transférer les terrains en question, d'une manière définitive, au profit de l'OFPPT.

Par ailleurs, et dans le cadre de la révision du Dahir portant loi n° 1-72-183 du 29 mai 1974, instituant l'OFPPT, un projet de texte est en cours de finalisation par le Ministère de tutelle prévoyant les dispositions de transfert à titre gracieux de l'ensemble des terrains qui ont été mis à sa disposition depuis la date de sa création.

## 2. Gestion de la maintenance des bâtiments

### ➤ Des attributions éparpillées et des procédures rigides

S'agissant de la gestion de la maintenance, il y a lieu de préciser que pour les « grandes » opérations, celles-ci sont gérées par la Direction des Moyens Généraux (DMG). Quant aux opérations d'entretien courant et de maintenance de faible importance, elles sont régies par les Directions Régionales.

Cependant, et compte tenu du plan de charge de la DMG, certains travaux d'aménagement importants et de réfection d'étanchéité ont été confiés aux Directions Régionales disposant des moyens nécessaires (A titre d'exemple DR CS – DR O).

C'est le cas, notamment, des établissements ISTA Berkane et l'ISTA Sidi Maafa /Oujda relevant de la Direction Régionale de l'Oriental cité par la Cour des comptes. En effet, il y a lieu de préciser que les travaux d'étanchéité ont été scindés en 2 tranches en tenant compte des urgences des opérations à réaliser. La première tranche a été effectuée par la DMG en 2009 quant à la deuxième tranche, elle a été confiée en 2011 à la DRO.

Dans le cadre de la réorganisation de ses structures, l'OFPPT mettra en place des services logistiques au niveau de chaque région pour prendre en charge, notamment, la gestion et la maintenance des bâtiments et des équipements de la région concernée. Ce service procédera, entre autres, au diagnostic de l'état de bâtiments de chaque établissement, la priorité et les budgets des opérations de maintenance ainsi que l'élaboration de fiches individuelles de maintenance des EFP, tel qu'il est recommandé par la Cour des comptes.

Par ailleurs, les compétences des Directions Régionales dans le Secteur BTP seront mobilisées pour apporter assistance et conseils aux services concernés pour une meilleure gestion de la maintenance

### ➤ Absence de diagnostics et de situations techniques des bâtiments

Comme signalé précédemment, l'OFPPT mettra en place des services logistiques dans chaque Région pour prendre en charge, notamment, la gestion et la maintenance des bâtiments et des équipements de la Région concernée. Ce service procédera, entre autres, au diagnostic de l'état de bâtiments de chaque établissement, la priorité et les budgets des opérations de maintenance ainsi que l'élaboration de fiches de maintenance individuelle des EFP tel qu'il est recommandé par la Cour des comptes.

### ➤ **L'entretien des bâtiments : des dotations faibles par rapport à l'importance des structures**

Le calcul du ratio, précisé ci-dessus, a été calculé sur la base de l'ensemble des établissements alors que plusieurs établissements sont dans un état neuf et ne nécessitent pas de maintenance dans l'immédiat. La prise en compte de cette donnée entraînera une augmentation substantielle du ratio en question.

Aussi, il y a lieu de noter que le montant alloué à l'entretien courant précisé ci-dessus couvre uniquement les travaux de faible importance (rubrique entretien des immeubles à usage professionnel).

Les travaux de maintenance et de réhabilitation sont pris en charge dans le cadre de la « Rubrique Agencement, Aménagement Installation ». Les crédits alloués, dans le cadre de cette rubrique, depuis 2006 se présentent comme suit :

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crédits budgétaires alloués	36,746	18,350	31,690	43,9	45,260	31,750	27,00

### ➤ **Dégradations des bâtiments des anciens EFP**

Tout d'abord, il y a lieu de préciser que les établissements constituant le dispositif de l'OFPPPT datent des années 1960, d'autres des années 80 et 90, par conséquent leur état physique nécessite des opérations de maintenance et de réhabilitation.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que pour les grandes opérations, l'OFPPPT a procédé depuis 2003 et en sus, des travaux de faible importance, réalisés par les EFP, à :

- La réfection de l'étanchéité de 66 établissements pour un montant de 30,4 MDH ;
- La réhabilitation de 49 établissements pour un montant de 68,7 MDH ;
- La réhabilitation de 10 internats pour un montant 20,1 MDH.

Aussi, un vaste programme de mise à niveau portant sur 76 autres EFP a été entamé depuis 2012.

## **D. Maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage**

### **1. Gestion des projets**

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

S'agissant du suivi des projets réalisés, il y a lieu de noter que tous les projets font l'objet de suivi soutenu même si les fréquences des visites diffèrent d'un établissement à un autre. Les PV concernant les réunions de chantiers sont, systématiquement, établis.

Concernant les constats relevés par la Cour des comptes, il y a lieu de préciser que la Direction des Moyens Généraux, en tant qu'entité d'appui logistique à l'ensemble des Directions Centrales et Régionales de l'OFPPPT, en matière d'investissement, a vu son plan de charge s'accroître d'une manière considérable durant la dernière décennie.

Cette croissance est dictée par la mise en œuvre des deux principales actions visant le développement du dispositif de formation en vue de réaliser les objectifs arrêtés, notamment :

- La commande gouvernementale portant sur la formation de 400.000 stagiaires à l'horizon 2008 ;

- La formation de 1.000.000 stagiaires à l'horizon 2017 prévue par le plan de développement de l'OFPPT.

Conscient de l'importance du plan de charge de la Direction des Moyens Généraux, l'OFPPT a lancé plusieurs appels à Candidature pour doter cette direction en ressources qualifiées. Cependant, et dans la plupart des cas ses appels à candidature n'ont pas abouti du fait que les compétences en Génie Civil préfèrent de rejoindre le Secteur Privé qui offre des rémunérations plus attrayantes ; et ce, suite au développement qu'a connu le Secteur du Bâtiment ces dernières années.

Parallèlement et en vue d'atténuer le plan de charge de cette direction, l'OFPPT a entrepris les dispositions et les mesures ci-après :

- Confier depuis 2005, la Maîtrise d'ouvrage déléguée à la Direction des Equipements Publics relevant du Ministère de l'Equipement et de Transport et notamment pour tous les projets financés par la Banque Européenne d'Investissement;
- Décentraliser, au niveau des directions régionales, certaines tâches dont notamment les travaux de réaménagement et de maintenance.

#### ➤ **Réalisation de certains projets en l'absence de plans d'implantation des équipements**

Comme relevés par la Cour des comptes, certains projets ont connu des difficultés liées à l'implantation des équipements et notamment ceux dédiés aux métiers d'hôtellerie et de Tourisme ainsi que des NTIC.

Ces difficultés restent toute à fait normales dans le domaine du bâtiment et n'affecte aucunement la consistance physique des projets.

Concernant le CQP Daoudiate, il y a lieu de noter qu'il s'agit d'un établissement mis à la disposition par l'Entraide Nationale qui a fait l'objet d'un aménagement pour l'adapter aux filières dispensées.

#### ➤ **Engagement des études avant-projet avant la désignation du terrain**

L'Office n'entame pas des études avant la désignation du terrain. Les quelques cas relevés par la Cour des comptes concernent les changements des terrains effectués suite à des contraintes exogènes à l'OFPPT.

Cette situation engendre, évidemment des doubles engagements des études topographiques et géotechniques qui sont minimales par rapport aux coûts des projets concernés.

En outre, toutes les adaptations opérées suite à ces changements de terrains sont effectuées dans le strict respect des Procédures et des Règles de l'Art en la matière.

Le tableau suivant donne les éléments de réponse au sujet des Etablissements signalés par la Cour des comptes :

Projet	Elément de réponses OFPPT
ISTA KSSIBA	Les études ont été engagées en 2009 suite à une proposition de terrains, par la Commune de LAKSIBA. Cette proposition a été remise en cause suite à une correspondance de ladite Commune.  Le terrain devant abriter cet établissement a été affecté récemment
ISTA Tamesna	Le terrain a été désigné avant la réalisation des différentes études. Toutefois, il y a lieu de noter que les études en question ont été réajustées pour tenir compte de la topographie du terrain concerné.
ISTA Targuiste	Les études ont été engagées en 2010 suite à l'affectation d'un terrain par la Commune.
INFMTL Taourirt	Le changement du terrain a été accompagné des réadaptations nécessaires pour tenir compte des caractéristiques techniques du nouveau terrain.  A cet égard, il y a lieu de rappeler que le changement du terrain a été opéré suite à la recommandation du Centre Régional d'Investissement d'Oujda
INFTR Casablanca	Des gravats ont été déposés anarchiquement avant le démarrage des travaux par les riverains, constituant des remblais dont l'évacuation était nécessaire.

### ➤ Réalisation des travaux sans autorisation de construire

Il y a lieu de signaler que le démarrage des travaux des projets est dicté par :

- L'urgence pour l'OFPPT de réaliser les établissements de formation en vue de répondre aux besoins en formation afin d'honorer ses engagements vis-à-vis des Pouvoirs Publics;
- Les difficultés liées à l'assainissement des assiettes foncières;
- La lenteur dans les différentes étapes administratives pour l'obtention de l'autorisation de construire...

## 2. Maîtrise d'œuvre

### ➤ Insuffisances liées aux études géotechniques

Conformément aux règles de l'Art, les études géotechniques sont lancées pour connaître la nature des sols en vue de dimensionner les structures porteuses.

A cet effet, lors de l'exécution des travaux, si des variations significatives de compositions de terrain sont enregistrées, des études complémentaires sont exigées conformément aux normes de construction.

A titre d'exemple, on peut citer le cas du nouveau siège de l'OFPPT pour lequel la 1<sup>ère</sup> étude géotechnique révèle un substratum calcaire alors qu'à l'ouverture des fouilles il s'est avéré que le substratum n'était que de gros blocs calcaires emballés dans des remblais anciens.

#### ➤ **Insuffisance liée à la désignation des architectes**

##### • **Absence de procédures de sélection et de concours**

La désignation des Architectes se fait conformément à la Réglementation en vigueur notamment la Circulaire n°482 SGP du 14/03/1947 portant sur le Contrat Type des Architectes.

En ce qui concerne le choix des Architectes, celui-ci est opéré sur la base de leurs expériences et leurs compétences dans le domaine et la réussite des projets qu'ils ont réalisés.

Conscient du caractère non explicite de cette circulaire, et pour garantir ses intérêts visant à assurer une gestion efficace de ses projets depuis la phase de conception jusqu'à la phase achèvement, l'OFPPT a introduit, à partir de 2006, des modifications importantes audit contrat type pour une ample responsabilisation de l'architecte dans la réalisation du projet (estimation par lot au lieu d'une estimation globale, implication dans le suivi des travaux, validation des situations...).

Le recours au concours pour les grands projets sera observé lors des prochains projets, d'autant plus que cette disposition est prévue par le nouveau Décret n° 2-12 – 349 du 20 mars 2013 portant sur la passation des marchés qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2014.

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

Les améliorations introduites par l'OFPPT aux dispositions du Contrat Type depuis 2006 ont contribué d'une manière significative à la clarification des missions des Architectes et à la bonne maîtrise du suivi et du contrôle des travaux.

#### ➤ **Insuffisance liée à la désignation du Bureau d'Etudes**

L'engagement des Bureaux d'Etudes Techniques se fait pour tous les projets de création ou d'extension sauf pour des aménagements ou des extensions de faibles importances (réalisation de blocs sanitaires, réhabilitation d'installations électriques, etc. ...).

Ces études techniques, bien qu'elles soient à la charge de l'entreprise, sont établies par des Bureaux d'études techniques et contrôlés par un bureau de contrôle agréé.

A titre d'exemple il y a lieu de noter :

- Pour l'ISHT Founty, initialement un bureau d'étude a été engagé par l'OFPPT. Lors de l'exécution des travaux, ce bureau d'étude a failli à ses obligations et le marché y afférent a été résilié. Compte tenu de l'urgence de l'achèvement des travaux, les études techniques ont été prises en charge par l'entreprise.
- Pour le projet d'extension de l'ISTA Benguerir, compte tenu de l'urgence relative à la réalisation de ce projet, l'architecte a pris en charge les Etudes Techniques du projet précité.
- Pour le centre d'accueil, il s'agit de travaux d'aménagement et de réhabilitation qui n'ont pas touché aux structures des bâtiments concernés.

Il y a lieu de préciser qu'à partir de 2008/2009, une amélioration a été apportée aux Clauses des marchés relatifs aux Etudes Techniques et suivis des travaux pour clarifier les limites des attributions et responsabilités de chaque intervenant.

### ➤ Insuffisance liée à la désignation du Bureau de contrôle

Pour répondre à l'exigence des Assureurs, il a été décidé d'exiger depuis 2007 dans les Règlements de Consultation afférents à la désignation du Bureau de Contrôle de fournir des attestations d'agrément délivrées par les Assureurs et de compléter les missions de ces Bureaux de Contrôle, notamment, par ce qui suit :

- Suivi des travaux de tous les lots techniques jusqu'à leurs réceptions ;
- Etablissement des rapports liés à la sécurité incendie ;
- L'établissement des rapports demandés par les Assureurs dans le cadre de la délivrance des polices de responsabilité décennale.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les marchés de travaux mis en place par l'OFPPT, prévoient dans l'article relatif aux assurances et responsabilité (Cahier des Clauses Administratives et Financières en conformité avec l'article 69 du CCAGT) l'obligation de l'entrepreneur de présenter à ses frais et au plus tard à la réception définitive du marché, la police couvrant les risques liés à la responsabilité décennale.

Par conséquent, il incombe à l'Entreprise d'engager un Bureau de Contrôle agréé par les assureurs en vue d'obtenir l'attestation d'assurance exigée. Le non-respect de cette disposition a entraîné, pour certaines entreprises, le non délivrance de la mainlevée sur les cautions définitives et de retenue de garantie

### ➤ Insuffisance liée à la désignation d'un Laboratoire d'Analyse

La disposition concernant la réalisation des essais de Laboratoire par l'Entreprise trouve son soubassement dans les termes de l'article 65 paragraphe 1 du CCAGT qui stipule « les ouvrages ne sont réceptionnés qu'après avoir subi, **aux frais de l'entrepreneur**, les contrôles de conformité des travaux avec l'ensemble des obligations du marché ». D'ailleurs, les contrôles exigés sont des contrôles standards réalisés par les laboratoires agréés au Maroc pour les travaux courant des bâtiments. Ces contrôles portent notamment sur la menuiserie bois et aluminium, l'étanchéité, les installations électrique, la plomberie sanitaire, les revêtements, les bétons, etc. ...

## 3. Maîtrise d'ouvrage

### ➤ Insuffisance dans la conception des CPS

#### • Recours excessif aux travaux hors bordereau

Le recours aux avenants ne traduit guère la mauvaise confection des CPS ni la mauvaise définition des besoins et de la consistance physiques des ouvrages.

En effet, tous les avenants établis par l'Office sont dictés par des contraintes techniques d'une part et l'envergure des projets réalisés d'autre part. Ainsi, lors de l'exécution des projets des événements particuliers surviennent conduisant à des changements, des adaptations et des améliorations, engendrant en conséquence des travaux supplémentaires ne faisant pas partie des travaux prévus initialement.

Le recours aux avenants ne se fait qu'en cas où cela s'avère nécessaire et ce conformément à la réglementation en vigueur. En effet, l'OFPPT prescrit des travaux supplémentaires en cours de l'exécution du marché dans les conditions prévues par le règlement fixant les conditions et les formes

de passation des marchés de l'Etat ou de l'OFPPT et par l'article 51 du CCAGT qui limitent ces travaux à 10 % du montant initial du marché.

D'ailleurs, les montants des avenants des projets examinés par la Cour, qui sont au nombre de 26, varient entre 2% et 10% du montant initial des travaux et se présentent comme suit :

- 8 marchés ont connu une augmentation variant entre 2% et 3% ;
- 5 marchés ont connu une augmentation variant entre 4% et 6% ;
- 4 marchés ont connu une augmentation variant entre 7% et moins de 10% ;
- 9 marchés ont connu une augmentation de 10%.

#### • **Augmentations importantes dans la masse des travaux**

Compte tenu de l'importance des projets, les quantités précisées dans le détail estimatif sont, pour certains articles, modifiées pour tenir compte des contraintes enregistrées lors de l'exécution de projet. Lesquelles modifications restent normales conformément aux pratiques usuelles dans les travaux de bâtiment.

Les modifications opérées ne sont pas nécessairement dues à des insuffisances de Maîtrise d'œuvre mais à des contraintes qui surviennent lors de l'exécution du projet.

Les augmentations enregistrées dans la masse des travaux sont régies par l'Article 52 du CCAG-T et les changements dans les diverses natures d'ouvrages par l'Article 54.

Concernant les augmentations des quantités au niveau de certains prix pour les projets concernés par le constat de la Cour des comptes, il y a lieu de préciser ce qui suit :

#### **ISHT M'DIQ :**

Les items ayant connu une augmentation significative concernent surtout les ouvrages liés à la protection de l'Etablissement contre les inondations. En effet, cette problématique n'a été mise en évidence qu'au moment de l'exécution des travaux lors des pluies exceptionnelles qu'a connu la Région qui ont causé des dégâts importants dans les villes de M'diq et Fnideq.

#### **Internat ISHT M'DIQ :**

Concernant les augmentations relatives aux prix n°101 et 103, il y a lieu de noter que suite aux exigences des Autorités Locales, les côtes seuils des bâtiments ont été abaissées par rapport aux côtes seuil initiales de :

- 2,00 m pour l'internat.
- 2,50 m pour la salle de conférence.

#### **ISHT SAIDIA :**

Les augmentations constatées dans les prix n°A-2 et A-5 sont dues au remplacement des semelles filantes prévues initialement, par un radier général suite aux travaux de terrassements réalisés en période de pluie, qui ont montré la présence d'une nappe phréatique non mise en évidence auparavant par les études hydrogéologiques de la zone.

#### **ISTA NTIC Tanger**

Lors de l'exécution des fouilles, il s'est avéré nécessaires d'observer certaines dispositions constructives pour la réalisation des travaux. Il s'agit de :



- Calage des semelles à 1,50 m par rapport au dallage,
- Mise en œuvre du gros béton,
- Changement de la cote seuil du projet afin d'éviter les inondations.

Ces dispositions ont eu pour effet d'augmenter les quantités de gros béton, fouilles, mise en remblai et maçonnerie de moellons en fondation.

- **Bons de commande et marchés d'achèvement**

Les bons de commandes engagés au niveau des Etablissements signalés par la Cour des comptes en question ne peuvent pas être considérés comme un moyen de rattrapage d'erreurs de conception ou de réalisation.

En effet, il s'agit de prestations nécessaires au bon fonctionnement et l'amélioration des conditions de formation et l'environnement de l'Etablissement (espaces verts, signalétique, stores,...). Ces prestations ne font pas partie des travaux de bâtiment et sont confiés à des sociétés spécialisées.

## E. Dépenses relatives aux marchés de construction et d'aménagements

(...)

- **Marché n°178/2009 relatif à la construction de l'internat à l'Institut Spécialisé en Hôtellerie et Tourisme (ISHT) M'DIQ**

Concernant les augmentations au niveaux des prix relatifs aux Fouilles en pleine masse dans le terrain de toute nature et à la mise en remblai où évacuation au décharge publique, il y a lieu de noter que suite aux exigences des Autorités Locales, les côtes seuils des bâtiments ont été abaissées par rapport aux côtes initiales de :

- 2,00 m pour l'internat.
- 2,50 m pour la salle de conférence.

Ce qui a engendré des travaux de terrassements supplémentaires entraînant les augmentations des quantités constatées par la Cour des comptes.

Concernant les articles d'un montant de 1 440 535,00 DH Il y a lieu de préciser que la majorité de ces articles sont réalisés et payés (592 300,00 DH – Décompte n°11), ou réalisés et en cours de paiement (210 549,00 DH - Décompte n° 12) ou en cours de réalisation.

S'agissant de la réalisation des travaux portant sur le traitement acoustique de la salle polyvalente, il y a lieu de signaler que ces travaux ont été exécutés par l'entreprise sans ordre de service préalable notifié à cet effet. Ce problème sera réglé conformément aux textes en vigueur.

- **Marché n°52/2009 relatif aux travaux d'achèvement de l'extension de l'ITHT Saidia**

Les augmentations constatées dans les prix n°A-2 et A-5 sont dues au remplacement des semelles filantes prévues initialement par un radier général suite aux travaux de terrassements réalisés en période de pluie qui ont montré la présence d'une nappe phréatique non mise en évidence auparavant par les études hydrogéologiques de la zone.

La décision de remplacer le granito poli (à base de calcaire) par des carreaux grés cérame prévu également par le marché a été prise du fait que ce matériau est mieux adapté et résiste aux dégradations provoquées par les produits de nettoyage.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que le coût du m<sup>2</sup> du gré-cérame qui a remplacé le granito-poli est de 220 DH/m<sup>2</sup> alors que le prix de ce dernier est de 120 DH/m<sup>2</sup>, soit une différence de prix au m<sup>2</sup> de 100 DH, ce qui a généré évidemment une augmentation de 122.000 DH.

Concernant la réception provisoire et étant donné que la réception définitive n'est pas encore prononcée et les cautions définitives et de retenue de garantie ne sont pas encore libérées, des mesures correctives seront prises en conséquence.

➤ **Marché n°33/2007 relatif aux travaux de construction et d'achèvement de l'ISTA/NTIC à Sidi Youssef ben Ali à Marrakech**

Comme signalé auparavant, le recours aux avenants est dicté par des circonstances visant à apporter des améliorations et des adaptations nécessaires pour une meilleure fonctionnalité et esthétique du projet. Ces avenants sont passés conformément à la réglementation en vigueur.

En ce qui concerne les écarts relevés entre ce qui a été réalisé et ce qui a été payé pour certains articles, il y a lieu de préciser que la vérification des métrés d'exécution des travaux et l'approbation de la situation définitive relèvent de la responsabilité du Maître d'Ouvrage Délégué, de l'architecte, et du BET et non pas de celle de l'OFPPPT.

Aussi, l'OFPPPT va saisir les Entités citées ci-dessus pour clarification et éléments de réponses.

Pour ce qui est de la reprise des malfaçons, objet de l'avenant passé avec la société SCOTEX titulaire du marché d'achèvement, ces malfaçons ne peuvent pas être attribuées à cette dernière du fait qu'elles sont dues à l'ajournement prolongé des travaux suite à la résiliation du premier marché attribué à la société MAROUANA. Cette résiliation a été d'ailleurs sanctionnée par la confiscation des montants de la caution définitive et celle de la retenue de garantie pour un montant de 846 731,11 .DH.

➤ **Marché n°34/2007 relatif aux travaux de construction et d'achèvement de CDC à Sidi Youssef ben Ali à Marrakech**

En ce qui concerne les écarts relevés entre ce qui a été réalisé et ce qui a été payé pour certains articles, il y a lieu de préciser que la vérification des métrés d'exécution des travaux et l'approbation de la situation définitive relèvent de la responsabilité du Maître d'Ouvrage Délégué, de l'architecte, et du BET et non pas de celle de l'OFPPPT.

Aussi, l'OFPPPT va saisir les Entités citées ci-dessus pour clarification et éléments de réponses.

Concernant la prestation relative à C3.1 (Revêtement de sol en gré céramique), il y a lieu de signaler que la différence entre les quantités constatées et celles payées au décompte définitif, résulte de la démolition d'une partie de revêtement en carreaux réalisés au niveau du couloir de l'étage et remplacé par du marbre travertin.

En ce qui concerne la prestation relative au Revêtement en zelij beldi (C3.13), il y a lieu de signaler que cette prestation a été bien réalisée par l'Entreprise. Cependant, l'OFPPPT a décidé de la supprimer. (La commission du contrôle a pris effet de cet acte sur présentation des photos de la part du responsable du suivi du chantier).

Concernant les articles supposés non conformes par la Cour des comptes, il y a lieu de noter ce qui suit :

- Pour l'Article C3-1, il ne s'agit pas d'une non-conformité, mais d'un décollement du revêtement d'une partie du sol du local URD survenu en janvier 2013 alors que la réception définitive a été prononcée le 27/05/2010 ;

- Pour l'Article C6-10, il y a lieu de noter que tous les lavabos posés sont des vasques qui sont conformes. Aucun lavabo sur colonne n'a été posé.

➤ **Marché négocié n° 33/2006 Institut Spécialisé en Hôtellerie et Tourisme Al Hoceima**

En ce qui concerne les écarts relevés entre ce qui a été réalisé et ce qui a été payé pour certains articles, il y a lieu de préciser que la vérification des métrés d'exécution des travaux et l'approbation de la situation définitive relèvent de la responsabilité du Maître d'Ouvrage Délégué, de l'architecte, et du BET et non pas de celle de l'OFPPT.

Aussi, l'OFPPT va saisir les Entités citées ci-dessus pour clarification et éléments de réponses.

➤ **Marché n° 05/2006 relatif à la construction de l'ISTA NTIC Tanger**

En ce qui concerne les travaux supplémentaires objet de l'avenant n°1 (remblais en terres d'apport sélectionnées), il s'agit des travaux dictés par la nécessité de reconsidérer les cotes seuil des bâtiments aux fins de palier d'éventuelles inondations et non à l'absence d'une étude géotechnique, bien que celle-ci a été déjà réalisée dans le cadre de l'ITTA Textile/Confection qui a été remplacé par le projet NTIC objet de la remarque de la commission.

Ces travaux ont été exécutés, conformément aux dispositions de l'article 51 du CCAGT.

Concernant le délai séparant la date de notification de l'ordre de service relatif aux travaux supplémentaires et la date d'approbation de l'avenant par l'autorité compétente, il est dû, en partie au temps nécessaire à l'OFPPT et à l'entreprise pour parvenir à un accord sur les prix définitifs, et surtout au temps pris par le maître d'ouvrage délégué pour la signature dudit avenant (du 28/11/2006 au 18/06/2007).

Pour les défaillances relevées par le laboratoire de contrôle dans son rapport de synthèse, il y a lieu de signaler que toutes les réserves ont été levées par l'entreprise. Le rapport du même laboratoire du 22/10/2007 atteste la conformité de l'étanchéité des fenêtres en aluminium.

Au sujet du bon de commande n°15/2007 établi en date du 13/07/2007 soit cinq mois après la réception provisoire du marché des travaux, celui-ci porte sur la réhabilitation d'un mûr existant.

## Société Al Omrane Casablanca

La société Al Omrane Casa ( SAC) est une société anonyme créée conformément à la loi n°27-03 portant transformation des établissements régionaux d'aménagement et de construction (ERAC) en sociétés anonymes régionales dénommées «Al Omrane» promulguée par le Dahir n° 1-07-50 du 28 rabii I 1428 (17 avril 2007), ainsi qu'au décret n°2.07.887 fixant les modalités du transfert de l'actif et du passif des ERAC à l'Etat et de l'Etat aux sociétés «Al Omrane». Son capital social de 177,64 MDH est détenu exclusivement par l'Etat.

La SAC a pour missions, selon l'article 2 de la loi précitée, de procéder:

- Aux opérations d'aménagement urbain et de construction, notamment la création de nouvelles zones urbaines ;
- A la réalisation de projets d'habitat, notamment, l'habitat social et les lotissements ;
- Aux projets de résorption des bidonvilles et de l'habitat insalubre et aux programmes de maîtrise sociale desdits projets;
- A la réalisation d'équipements ou d'infrastructures liés aux programmes d'habitat.

La SAC dispose d'un mode de gouvernance dissocié avec un Président du Conseil d'administration et un Directeur général.

Le périmètre d'intervention de la SAC s'étale sur une superficie cumulée de 41.000 km<sup>2</sup>. Il couvre la région du Grand Casablanca, et une grande partie des régions Doukkala-Abda et de Chaouia-Ouardigha. Il compte 19 Préfectures ou Provinces et 185 Communes. Ce territoire abrite 8 millions d'habitants, soit 50 % de la population urbaine nationale et 25 % de la population nationale. Le nombre des ménages bidonvillois dans ce territoire est estimé à 123.000, soit 43 % des ménages bidonvillois au niveau national.

Durant la période 2007-2012, le chiffre d'affaires de la SAC est passé de 174 MDH à 490 MDH, enregistrant une croissance moyenne de 20 %.

Par ailleurs, la société est parvenue en 2012 à réaliser un investissement de 795 MDH et de mettre en chantier des projets d'une consistance de 6732 unités dont 1841 unités de mise à niveau urbaine et 6084 unités relatives au programme de la production nouvelle et au partenariat.

Pour réaliser ces programmes, la SAC a mobilisé une réserve foncière brute de plus de 1900 ha depuis 2003 et a disposé de ressources financières qui s'élèvent à plus de six milliards de dirhams depuis 2007. Ces ressources sont constituées à hauteur de 81 % par des ressources propres et 14 % par des subventions du Fonds de solidarité d'habitat (FSH) et du budget général de l'Etat (BGE).

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

Le contrôle de la gestion de la SAC, qui a couvert la période 2007-2012 a permis de relever les principales observations et recommandations suivantes:

#### A. Moyens mis en œuvre et réalisations

L'appréciation des performances de la SAC eu égard à ses missions et aux moyens mis en œuvre révèlent les constats développés dans ce qui suit :

## 1. Moyens mis en œuvre

La réserve foncière et les moyens financiers, sous forme de subventions ou fonds propres, constituent les principaux outils mobilisés par la SAC pour mener ses missions.

### ➤ Réserve foncière

La rareté et la cherté du foncier dans la région du grand Casablanca font de ce facteur de production un risque majeur qui mérite d'être clairement maîtrisé. L'examen de l'effort de la SAC dans la maîtrise de ce risque et la gestion de sa réserve a montré une dépendance du foncier public.

La SAC a disposé au cours de la période sous revue d'une réserve foncière de 1983 ha dont 245 ha (12 %) non conventionnés à un prix moyen de 50 DH/m<sup>2</sup> et 1738 ha (88 %) mis à sa disposition à travers trois conventions signées entre l'Etat et le HAO durant la période 2003-2009. Chacune de ces conventions a mis à sa disposition une tranche de terrains.

Cette réserve connaît plusieurs risques et contraintes liés notamment aux éléments suivants:

- Le transfert par la tutelle ou par l'Etat d'une partie de ce foncier à d'autres organismes ou son affectation à d'autres projets non gérés par la SAC ;
- L'abandon de terrains suite aux résultats d'études de faisabilité ;
- L'occupation par d'autres parties: bidonvillois, zones d'activités...;
- La non ouverture de certaines zones à l'urbanisation.

De ce fait, la SAC risque fortement d'abandonner environ 520 ha de sa réserve, soit 30 % des terrains mis à sa disposition par l'Etat. Ce risque est dû à la nature de la consistance et/ou à la situation géographique, urbanistique et à des considérations de l'Etat (priorité à d'autres projets) comme c'est le cas par exemple:

- Des 84,4 ha abandonnés de la 1<sup>ère</sup> tranche suite à une décision du ministère chargé de l'habitat;
- Des 64,72 ha de la 3<sup>ème</sup> tranche abandonnés au profit d'un autre projet;
- Des 400,22 ha de la 3<sup>ème</sup> tranche qui risque d'être abandonnés suite à une étude de faisabilité effectuée par le HAO.

La superficie des terrains qui se trouvent dans des zones non ouvertes à l'urbanisation est estimée à 619 ha ; soit 36 % des terrains objet des trois conventions. Ils constituent une autre contrainte majeure à l'activité de la société qui se trouve amenée soit à attendre leur ouverture à l'urbanisation avec tous les retards conséquents, soit à recourir à des dérogations avec leurs impacts en termes de planification urbaine et de coûts.

En termes de capacité de mobilisation du foncier, la SAC n'a pu mobiliser que 610 ha alors que 607 ha ne le sont pas encore, soit respectivement 35 % des terrains conventionnés avec l'Etat. En outre, les opérations engagées sur les terrains mobilisés ne sont achevées qu'à hauteur de 48 %.

Par ailleurs, il a été constaté que la SAC n'a pas de procédures de veille précises dans l'acquisition du foncier et basées sur une approche de prospection des terrains aussi bien privés que publics. En effet, les différents projets programmés puisent dans les réserves foncières constituées exclusivement du foncier public sans que le renouvellement ne soit fait dans les mêmes proportions.

En plus, l'engagement des surfaces foncières importantes dans les opérations achevées ou en cours n'est pas accompagné d'un renouvellement de la réserve consommée. Les résultats des efforts déployés

dernièrement par la SAC dans ce sens demeurent modestes, puisqu'elle n'a pu identifier que 247 ha dont 230 ha appartenant à des privés avec une fourchette de prix variant entre 70 et 900 DH /m<sup>2</sup>.

*La Cour des comptes recommande à la SAC de renforcer sa réserve foncière et d'atténuer sa dépendance du foncier public.*

### ➤ **Moyens financiers**

Les moyens financiers engagés par la SAC pour accomplir ses missions ont atteint 1499 millions de DH en 2012 enregistrant une forte progression par rapport à la moyenne de la période 2008-2011 qui est de 792 millions de DH.

Par ailleurs, le total des ressources engagées par la SAC entre 2007 et 2012 est de 6.143,50 millions de DH. Il est réparti comme suit:

- Ressources propres constituées en majorité des avances clients de l'ordre de 5.002,50 millions de DH soit 81 % des ressources engagées ;
- Subventions provenant du FSH destinées au financement des opérations de recasement et de relogement entrant dans le cadre des villes sans bidonvilles qui se sont élevées à 845 millions de DH, soit 15 % du montant des ressources engagées ;
- Emprunts et avances du HAO destinés à accompagner le financement des opérations lancées se sont élevés à 296 millions de DH soit 5 % du total des ressources engagées pendant la période.

## **2. Réalisations de la SAC**

Les réalisations de la SAC ont été appréhendées d'une façon globale et par type de programmes d'habitat social. Néanmoins, il convient de signaler que cette appréciation est limitée par les insuffisances du système d'information et les défaillances dans la permanence des indicateurs de suivi de l'activité de la société.

### ➤ **Un système de suivi des réalisations à améliorer**

Il a été relevé des différences dans la consistance et la présentation des données physiques d'une année à l'autre. Ainsi, par exemple:

- Les opérations mises en chantier ou achevées sont parfois réparties en opérations propres et opérations en partenariat. Dans d'autres cas, cette distinction entre ces deux types d'opérations n'est pas observée;
- La répartition des produits achevés ou en cours d'achèvement n'est pas harmonisée d'une année à l'autre ;
- Les réalisations ne sont pas réparties par région et ne permettent pas de connaître avec précision les performances réalisées dans chaque segment de produits et par zone d'intervention (Grand Casa, Chaouia Ouardigha, Doukkala) les indicateurs demeurent ainsi globaux ;
- L'absence d'un contrôle de gestion basé sur la mise en place au préalable d'une comptabilité analytique ne permet pas de suivre l'efficacité et l'efficience des processus de production. La direction du contrôle de gestion n'effectue qu'un contrôle budgétaire simple dont les indicateurs ne permettent pas de mesurer la performance par centre d'activité ou même par unité de gestion ;
- Le système d'information en place ne permet pas de dégager automatiquement les indicateurs de suivi de la performance de la société.

## ➤ **Appréciation globale des réalisations**

### • **Des réalisations importantes mais dominées par des opérations de restructuration**

La revue des réalisations de la SAC en matière d'achèvements a permis de relever qu'elles sont dominées par des opérations de restructuration. Ainsi, pour les années 2007, 2008, 2009, 2011 et 2012, sur un nombre d'unités achevées de 37555, plus de 16900 unités rentrent dans le cadre d'opération de restructuration, soit 45 %. La même observation s'applique aussi pour les opérations de mises en chantier.

### • **Retard dans la production des titres fonciers limitant l'impact des réalisations**

La production des titres fonciers dans la majorité des opérations lancées ou achevées reste insuffisante. Ce problème, en accumulation, concerne même les opérations qui remontent aux années 90. Ainsi, sur des objectifs de création de 38.584 de titres fonciers durant la période 2007-2012, seuls 24.673 titres ont été créés, soit 64 %. Ce retard dans la création des titres fonciers est aussi constaté en rapprochant les titres créés avec les nouveaux achèvements de 29.879 unités.

## ➤ **Programme villes sans bidonvilles**

### • **Des impacts négatifs du retard dans la mise en place d'un cadre d'intervention**

Le programme ville sans bidonvilles (VSB) du Grand Casablanca souffre d'une insuffisance majeure traduite par l'absence d'un contrat ville cadre qui fixe des objectifs, arrête des échéanciers, délimite les responsabilités des différentes parties prenantes et alloue en conséquence les ressources nécessaires. Ce cadre est d'autant plus nécessaire que la ville connaît de nombreux problèmes d'habitat et d'urbanisme (bidonvilles, habitat insalubre, forte demande, habitat menaçant ruine, manque d'équipements...) et que plusieurs intervenants publics existent sans que leurs efforts soient nécessairement convergents et harmonisés (communes, sociétés publiques, agence urbaine...). Néanmoins, une tentative pour remédier à cette situation a été entamée en 2011 avec la mise en place de conventions cadre entre les différents intervenants.

Le programme VSB, qui concerne dans sa plus grande partie (95 %) la wilaya du grand Casablanca, est composé de trois sous-programmes couvrant la période 2004-2012 et bénéficiant à 98000 ménages.

Ces programmes concernent, en plus de la SAC, plusieurs autres opérateurs dont notamment Idmaj, l'Agence Urbaine de Casablanca, Dyar Al Mansour. Leurs réalisations connaissent un retard considérable avec un taux ne dépassant pas les 35 % à la fin du mois d'août 2013. Ce retard sera encore amplifié notamment en raison de l'actualisation du nombre de ménages qui est revu à la hausse en passant d'un total de 98.000 à 111.057 ménages.

### • **Des efforts considérables mais anéantis par la rareté du foncier**

La quote-part de la SAC dans ces programmes est de l'ordre de 74.037 ménages dont 56.697 à Casablanca. A fin septembre 2013, 42.659 ménages, soit 58% des engagements de la SAC, ont été traités. Toutefois, la SAC n'a pas encore identifié le foncier nécessaire à la résolution d'environ 10.300 des ménages traités, ce qui risque de retarder et de compliquer encore la mise en œuvre de son programme VSB.

### • **Des subventions publiques importantes mais non encore mobilisées**

Les subventions de l'Etat prévues au profit du programme VSB s'élèvent à 1993,47MDH dont 81% proviennent du FSH et 19 % du BGE. Les subventions prévues par le FSH sont mobilisées à hauteur de 58 % alors que celles du BGE ne le sont pas encore, ce qui impacte l'état d'avancement des programmes destinataires.

Pour la ville de Casablanca à elle seule, les subventions du FSH prévues sont de l'ordre de 1210 MDH dont 715,91 MDH mobilisées, soit 58 %. Les subventions du budget général prévues, mais non encore mobilisées, s'élèvent à 274 MDH.

Il convient de noter qu'à fin avril 2013, seule la ville de Bouznika est déclarée comme ville sans bidonvilles. Des villes comme Deroua, Settat, Brouj, Sidi Bennour, qui auraient dû être déclarées en 2008 comme VSB, ne le sont pas encore. Quant à la ville de Mohammedia, son contrat ville avait pour objectif de la déclarer comme VSB en 2010. Or, cet objectif n'est toujours pas atteint.

### ➤ Programmes d'habitat social

Dans ce cadre, deux programmes ont été examinés : le programme de logement à faible valeur immobilière totale (FVIT) de 140.000,00 DH et le programme de logements à 250.000,00 DH. Les cadres incitatifs de ces deux programmes ont été définis respectivement par la loi de finances de l'année 2008 et celle de l'année 2010.

#### • Des réalisations modestes par rapport aux engagements et des risques de glissement

##### - Logements à 140.000,00 DH

Dans le cadre de ce programme, la société s'est engagée à réaliser, dans son ressort territorial, 15.685 logements FVIT. Toutefois, les réalisations effectives de ce type de produits demeurent faibles et ne répondent pas aux objectifs escomptés. En effet, les unités recensées dans les achevements ne dépassent pas 617 unités réparties sur les années 2010, 2011, 2012, soit un taux de réalisations de moins de 4 %.

##### - Logements à 250.000,00 DH

La SAC n'a disposé de plan d'action pluriannuel relatif à ce programme qu'à partir de l'année 2011 par la mise en place du plan d'action 2011-2014 qui vise la production de 11.064 unités dont 7204 en partenariat.

Pour ce qui est des réalisations, il a été constaté, durant la période 2007-2012, que:

- Sur ce segment, le nombre d'unités réalisées n'a pas dépassé 2.005 unités sociales et 1.253 unités de relogement (opération entrant dans le cadre des VSB) pendant toutes la période;
- Contrairement aux prévisions fixant comme objectif de produire 2.312 unités achevées, pour la seule année 2012, il n'en a été réalisé que 1049 , soit un taux de réalisation de 45 %.

Par ailleurs, l'un des risques majeurs auquel sont confrontés ces deux programmes d'habitat social et qui menace de compromettre, in fine, l'atteinte de leurs objectifs est le glissement dans la population cible.

En effet, la majorité des opérations réalisées dans ce cadre l'ont été à travers des partenariats conclus avec des promoteurs privés. La SAC ne dispose pas de garanties réelles permettant de s'assurer que les unités produites ont bénéficié à la population cible. Ainsi, et malgré le droit de contrôle et de cadrage prévus par les conventions de partenariat, la SAC ne procède pas au contrôle du respect des conditions d'éligibilité des acquéreurs finaux destinataires des produits de ces programmes. En plus, elle ne communique pas à ses partenaires la liste des bénéficiaires visés par ses opérations comme elle n'intègre pas ces bénéficiaires dans sa base de données commerciale. Cette situation est observée dans le programme de Mohammedia par exemple.

Enfin, il y a lieu de préciser que l'objectif en matière d'habitat social de ces deux programmes sociaux n'est pas encore concrétisé du fait que plusieurs opérations ne sont pas encore achevées. A titre



d'exemple, aucun bénéficiaire n'a pu accéder à la propriété effective d'un logement dans la région d'El Jadida.

*La Cour des comptes recommande à la SAC d'établir des indicateurs de performance fiables et de renforcer ses efforts afin d'honorer ses engagements en termes des programmes VSB, logements FVTT et logements 250.000,00 DH, notamment par:*

- *L'amélioration de sa cadence de production de logements sociaux;*
- *La mise en place de mécanismes de contrôles effectifs pour éviter le glissement de ses programmes d'habitat social.*

#### ➤ **Création de zones urbaines nouvelles : une mission partiellement mise en œuvre**

La création de zones urbaines nouvelles (ZUN) constitue l'une des missions des filiales du Holding d'Aménagement Al Omrane comme prévue par l'article 2 de la loi n° 27-03 précitée. Depuis 2007, la SAC n'a pu créer qu'une seule ZUN sur son ressort territorial composé de trois régions. Il s'agit de la ZUN de Lahraouiyine.

La SAC a prévu de créer une autre ZUN à Bouznika sur une superficie de plus de 93 ha pour un coût prévisionnel de 411,52 MDH. Toutefois, elle s'est heurtée, selon les responsables de la société, aux positions et conditions des autres intervenants en la matière (autorités locales, agence urbaine, commune...). Cela, l'a poussé à substituer cette ZUN par des projets de moindre importance (Es Salam extension de 34 ha,...).

Il importe de souligner que les faibles réalisations de la SAC en termes de ces zones ne favorisent pas sa contribution à l'amélioration de l'offre de logements et à l'allègement de la pression de la demande que connaissent les centres urbains ou péri urbains déjà existants.

*La Cour des comptes recommande à la SAC et aux autorités compétentes de soutenir la création de zones urbaines nouvelles chaque fois que c'est opportun.*

#### ➤ **Valorisation des terrains d'équipements**

En plus de sa contribution à la viabilisation des terrains des équipements socio-administratifs, la SAC participe fortement à la valorisation de ces terrains notamment au Grand Casablanca. Les charges occasionnées par cette valorisation sont financées par les subventions du budget général ou du FSH, ou par les ressources propres de la société. Ainsi, la contribution de la SAC dans ce domaine concerne essentiellement la valorisation des équipements de quatre programmes. Il s'agit:

- Des 17 équipements de Sidi hajaj avec un coût de 41,3 MDH : 47 % de ces équipements sont mis en chantier et 53 % non encore réalisés;
- Des 28 équipements de la ZUN Lahraouiyine : 79 % de ces équipements sont réalisés avec un coût de 129,638 MDH, et 21 % ne le sont pas encore;
- Des 47 programmes de Sidi Moumen dont 70 % ont été réalisés et 30 ne sont pas encore mis en chantier;
- Des 53 équipements du nouveau programme avec un coût de 308 MDH : seulement 15 % ont été mis en chantier.

Il convient de noter que le financement de la valorisation de ces trois premiers programmes a été assuré par les ressources propres de la SAC alors que le quatrième programme est financé par des subventions de l'Etat.

Ces données mettent en évidence l'apport important de la SAC en matière de valorisation des lots d'équipement dans ses grands lotissements. Cet apport est d'autant plus important qu'il est financé en grande partie par les ressources propres de la SAC (Lahraouiyyine et Sidi Hajjaj). Néanmoins, il convient de souligner que le statut de la SAC ne lui confère pas directement et clairement cette compétence de prise en charge des coûts de valorisation des lots d'équipement. De même, il a été relevé que plusieurs lots d'équipement tardent à être valorisés par les départements concernés ou par la SAC elle-même (établissements scolaires ne sont pas encore entamés à sidi Hajjaj et centre culturel de Lahraouiyyine par exemple).

Le nouveau programme de valorisation des lots d'équipement connaît un problème de retard dans le versement des subventions des départements concernés ce qui ne serait pas sans impact négatif sur les délais de réalisation prévus. Il est à rappeler que le conseil d'administration de la SAC a subordonné l'amorçage de programme au déblocage effectif de ces subventions.

Par ailleurs, généralement, les travaux de valorisation interviennent très tardivement par rapport à la date de réception du lotissement. Aussi, les critères de priorisation entre les différents projets d'équipement tiennent-ils uniquement au coût et non à l'importance de la population du lotissement: la SAC a tendance à réaliser d'abord les petits équipements nécessitant de faibles budgets.

Enfin, les équipements valorisés soulèvent des problèmes de leur gestion et entretien par la suite, notamment pour les équipements réceptionnés par des associations. Ce constat est confirmé lors de la visite de certains équipements dans la ZUN de Lahrouiyyine et de Naim où certains équipements ont subi des dégradations importantes et ne sont pas bien exploités.

*La Cour des comptes recommande à la SAC et aux départements compétents :*

- *D'améliorer leurs efforts dans le domaine de valorisation des lots d'équipement socio-administratif à travers notamment l'accélération du déblocage des subventions convenues et la réduction des délais de réalisation ;*
- *D'œuvrer pour une vision claire en matière d'exploitation et d'entretien des équipements déjà réalisés.*

## **B. Planification et processus de réalisation**

La planification et les actions prises par la SAC pour la réalisation de ses opérations sont exposées à plusieurs risques et anomalies amplifiés par des contraintes externes liées à une multitude d'intervenants. Les principales causes et conséquences des lacunes identifiées sont développées à travers notamment, une étude de cas relative au projet de Bouznika.

### **1. Opérations en difficultés**

Plusieurs opérations initiées par la SAC ont été abandonnées soit à cause d'une mauvaise planification, soit à cause de difficultés ou de contraintes externes. Dans certains cas, l'abandon d'opérations programmées signifie la non satisfaction de besoins réels et identifiés des populations prédéterminées. Cet abandon est souvent synonyme de pertes de deniers publics lorsque des dépenses sont engagées sans parvenir à la réalisation des projets prévus.

## Exemples d'opérations abandonnées ou prises dans un cercle vicieux

Opération	Date prévue d'achèvement	Causes de l'abandon	Dépenses engagées (MDH)
Cité portugaise tr1	30/08/2012	Manque de financement.	5,29
Centre Oualidiya tr1&2	31/12/2014	Nouvelle vision urbanistique et écologique concernant le centre d'Oualidya, dans l'attente de l'élaboration du plan d'aménagement.	33,83
Village communautaire Chtouka	30/10/2013	Opération transformée en opération village écologique: site choisi par le Ministère chargé de l'habitat pour réalisation d'un village écologique.	0,35
Village écologique Marjana	01/01/2018	Coût élevé de la solution écologique.	5,64
Sidi ali ben Hamdouch	31/12/2009	Problème foncier.	0,15
Massira Mly Abdellah	15/10/2011	Négociations infructueuses avec la commune pour la cession du terrain destiné au projet.	0,06
front bâti sidi Abdelkarim de 150 logements (settat)	19/02/1996	Non apurement du foncier.	2,18
Hay Attar à Had Soualem		Les voies projetées sont entravées par des logements construits en dur et qui existaient au moment de la réalisation des études de faisabilité.	1,44
Moul Laalam à la commune Sidi Rahal Chatii	29/12/2012	Itinéraire du réseau d'assainissement sont entravées par des logements construits.	1,08

### 2. Projet Es Salam extension à Bouznika

Le projet Es Salam extension s'étend sur une superficie de 45 ha40 a32 ca. Son coût prévisionnel est estimé à 162 MDH . Il vise la création de 179 unités dont 60 lots de villas et 102 autres lots d'habitat promotionnel, 11 lots d'activité ou industrie et 4 îlots dont une zone industrielle.

Ce projet a connu des lacunes durant toutes ses étapes de conception, de planification et de conduite des travaux. Il en résulte une augmentation dans les coûts de l'opération et une mauvaise qualité des travaux. A cela, s'ajoute le retard conséquent dans la réalisation du projet car les travaux de viabilisation par exemple n'ont été réceptionnés que le 28/11/2012, soit après 6 ans au lieu des 15 mois prévus dans le CPS.

### ➤ **Limites dans la planification de l'opération**

Ces limites se manifestent dans l'absence d'objectifs formalisés et de planning de réalisation de l'opération, ce qui rend difficile son évaluation. Son premier montage a été effectué en date du 10/10/2006. Les travaux de voirie et d'assainissement n'ont démarré qu'en juillet 2008. A fin février 2013, le processus de commercialisation n'est pas encore entamé et l'opération est toujours en phase de projet après sept années de son démarrage.

Le montage financier de l'opération, n'est également pas en mesure de fournir les détails nécessaires à son évaluation. En effet, les montants affectés aux différentes composantes du projet ne sont pas étayés de justificatifs.

Les limites dans la planification de cette opération se manifestent également dans les multiples autorisations de modification demandées par la SAC et/ou par la société Promotion HAS auprès de la commune de Bouznika, soit plus de huit modifications.

### ➤ **Encadrement et Suivi défailants des travaux**

Vu la masse des travaux et la multitude des opérations suivies par le même chef de projet, celui-ci s'est trouvé dans l'incapacité d'assurer un suivi efficace des projets. Cette insuffisance est traduite par la mauvaise qualité des travaux, le défaut d'archivage des dossiers, et la défaillance du pilotage et du suivi de l'opération. A titre d'exemple, les cahiers de suivi du chantier étaient indisponibles au moment du contrôle de cette opération par la Cour.

Le cas du marché relatif aux travaux de voirie et assainissement illustre également ce constat. En effet, ce marché, d'un montant de 53.863. 529,40 DH, a été approuvé le 14 décembre 2007 mais n'a été lancé qu'en juin 2008 ; soit avec près de six mois de retard.

Contrairement à ce qui est prévu par l'alinéa 3 de l'article 56 du CCAG-T, les attachements ne sont pas établis au fur et à mesure de l'avancement des travaux, ce qui présente un risque élevé concernant la véracité des chiffres et calculs qui y sont contenus. En outre, les documents relatifs aux attachements ne portent ni la date de leur élaboration ni celles de leur réception par le maître d'ouvrage. Les factures déposées par le prestataire ne sont pas datées non plus.

A l'instigation du chef de projet, la SAC a commandé une expertise en août 2010 pour le contrôle des travaux de voirie et d'assainissement. Cette expertise a constaté l'absence des PV d'attachement, dont ceux relatifs à la fouille en terrain rocheux, ce qui a empêché de vérifier la réalité des quantités déjà payées dans le cadre du décompte. Afin de lever cette limite, la SAC a fait appel au laboratoire « LPEE ». Ces deux expertises ont coûté 335.396 DH représentant un surcoût dû à la faiblesse du suivi par le maître d'ouvrage. Les quantités des autres articles ont été calculées uniquement sur plan ce qui remet en cause leur exactitude.

En outre, lors de la visite effectuée au terrain de l'opération par la Cour des comptes, et en présence du chef de projet et du BET, il a été constaté notamment ce qui suit :

- La mauvaise qualité des bordures des trottoirs et de leur mise en œuvre, ainsi que le non respect des spécifications signalées dans l'article 25 du CPT (Voirie) ;
- Les cotes de fil d'eau ne sont pas indiquées dans les plans d'exécution, mais uniquement les cotes radiés et tampon. On ne peut pas alors contrôler sur le terrain les profondeurs des conduites ;
- L'affaissement par zone de la rue 35 tout au long du collecteur U ;

- Une mauvaise qualité de la mise en œuvre de la voirie (niveau, qualité de revêtement) ;
- Une mauvaise qualité des regards et des conduites de raccordement ;
- Le changement des tubes CAO spécifiés dans le CPS en tubes PEHD, et ce sans passer un avenant au marché qui préciserait leurs spécifications, les normes de leur mise en œuvre et leur contrôle. En outre, le dernier attachement n°8 et la facture de la société SW Trap font état des articles « Canalisations diamètre Ø X en CAO classe 135A » qui ne correspondent pas aux articles installés ;
- La non préparation des regards et boîtes de branchement pour recevoir le(s) tuyau(x) des canalisations de propriétés riveraines.

➤ **Contrôles et essais du laboratoire insuffisants et prêtant à confusion**

Les contrôles essais des matériaux et des travaux ont été effectués par un laboratoire engagé par le titulaire du marché. La SAC ne reçoit pas les rapports des contrôles et essais effectués en temps réel. Vu l'absence des cahiers de chantier, il est difficile de contrôler la datation des rapports de contrôle et l'identité des personnes ayant assisté aux différents prélèvements.

L'archivage des rapports de contrôle ne répond pas aux normes de bonne gestion. La SAC ne dispose pas de l'ensemble des originaux des rapports de contrôle. Les décomptes ne sont pas accompagnés de rapports de contrôle qui attestent de l'exécution des travaux payés selon les normes spécifiées.

Ces rapports ne se prononcent pas parfois sur le respect des spécifications du CPS mais commentent simplement les résultats par l'assertion de l'expression « le résultat est à comparer aux exigences du CPS » comme c'est le cas du rapport sur le dosage du cut-back de la couche d'imprégnation, ainsi que du rapport réf. TE-TH/011ESE/12 à propos des résultats du carottage de l'enrobé EB (0/10).

En plus, aucune mention de la marque des différents matériaux n'est faite et les certificats et attestations tiers mentionnant que les matériaux fournis respectent les spécifications du CPS/CPT et les normes en vigueur (marocaines, françaises, européennes), font défaut.

En outre, les observations suivantes ont été relevées :

- Le nombre des contrôles de provenance des matériaux et fournitures ne respecte pas l'article 18 du CPT;
- Insuffisance du nombre d'échantillons des buses en béton armé Ø600, 800, 1000 et 1200, des tubes PEHD ECOMA DN/ID Ø300, 400 et 500 et de la fréquence d'échantillonnage des bordures des trottoirs;
- Le contrôle de l'article relatif au revêtement en enrobé fait ressortir que malgré l'importance financière de l'article (10.105.200 DH selon le détail estimatif du marché), Le CPS n'a pas spécifié le dosage en liant du béton bitumineux exigible. La mesure fournie par le rapport de contrôle réf. TE-FH/011ESE/12 signalant un dosage de 7.4% n'est comparée à aucune valeur nominale ;
- Le non respect du béton bitumineux utilisé aux spécifications de granularité.

*La Cour des comptes recommande à la SAC de :*

- *Mener des études de faisabilité et assainir l'assiette foncière des projets préalablement à leur lancement ;*
- *Œuvrer pour un encadrement et suivi rigoureux de ses projets.*

## C. Partenariat public-privé

La SAC a conclu 18 partenariats, pendant la période 2008-2012, sur une superficie viabilisée de plus de 29 ha pour un prix de cession global de 491 MDH (prix variant entre 213 et 6000 DH/m<sup>2</sup>. Le prix moyen de cession est de 1690 DH /m<sup>2</sup>). A fin 2012, le nombre de logements mis en chantier dans le cadre de partenariats avec des promoteurs privés s'élève à 19.701 unités dont 16.621 logements FVIT, 2.415 logements sociaux et 665 autres produits. Les partenaires sont désignés par le HAO ou par la SAC. L'examen d'un échantillon de ces partenariats a permis de relever les constatations suivantes :

### 1. Partenariats initiés par le HAO

La SAC conclut des conventions de partenariats avec les sociétés qui lui sont désignées par le HAO. De ce fait, le contrôle a porté sur l'examen de la mise en œuvre de ces partenariats en termes de leurs conditions d'octroi, de suivi et de résultats.

#### ➤ Convention avec la société X1 : une cession à prix préférentiel sans contrepartie

La SAC a conclu une convention de gré à gré avec la société X1 d'un capital social de 10.000 DH le 21/01/2010. Elle a pour objet la cession d'un terrain équipé et titré de 45 lots dans un zoning HC4, d'une superficie totale de 1,45 Ha à un prix de 3000 DH/m<sup>2</sup>, soit un montant total de 44,9 MDH. Ce terrain relève du pôle urbain Essalam à Ahl Loghlam à Sidi Bernoussi.

La cession n'a été soumise à aucune condition particulière touchant, notamment, le volet social pour justifier le prix préférentiel. En effet, le prix de vente (contrat du 25 juin 2010) ne correspond pas au prix du marché ou au moins au prix des lots cédés dans la même zone par la SAC elle-même (îlot 1 et Amane1). Sachant que le prix estimé par la Cour des comptes est de 10000 DH/m<sup>2</sup>, soit un manque à gagner de 105,00 MDH.

A signaler que la SAC a autorisé, en date du 06 juillet 2010, ce partenaire à mettre ces lots en hypothèque pour un montant de 50.000.000 DH, s'exposant ainsi au risque de remboursement en cas de défaillance de ce partenaire.

#### ➤ Convention avec la Société X2: un exemple de défaillance de programmation

Cette convention, signée par le HAO le 09/07/2009, porte sur la cession d'un terrain équipé composé de 7 ilots et de 29 lots d'une superficie totale de 34.832 m<sup>2</sup>. Le terrain est cédé avec facilité de paiement à un prix de 500 DH/m<sup>2</sup> pour le terrain réservé aux logements à 140.000 DH, et de 2600 DH/m<sup>2</sup> pour le autres types de logements; soit un montant total de 34,65 millions DH. En contre partie, le partenaire s'est engagé à achever la construction des logements suivants avant fin juin 2011:

- 1000 unités de 140.000 DH à commercialiser en respectant la procédure applicable en la matière ;
- 468 unités à commercialiser librement.

A fin mai 2013, le partenaire n'a encore effectué aucun règlement et la convention n'est ni mise en œuvre ni résiliée tout en rappelant que le terrain correspondant a été réaffecté pour parachever l'opération de recasement relative au programme de Salam Ahl Loghlam.

#### ➤ Partenariat avec la société X3 : une convention dissimulant une cession à un prix bas

La convention avec ce partenaire a pour objet la cession d'un terrain équipé composé de 12 lots d'une superficie de 2773 m<sup>2</sup> pour un prix de cession de 16,638MDH (soit 6000 DH/m<sup>2</sup>). Le partenaire s'est

engagé à construire 150 logements dans un délai de deux ans à compter de la date de la signature de la convention.

En date du 11 mai 2010, la SAC a signé un avenant à cette convention pour lever l'obligation de valorisation du terrain en question, la vidant ainsi de son sens pour revêtir le caractère d'une simple cession à un prix anormalement bas et sans recours à la concurrence. Le préjudice subi par la SAC, en procédant à cet avenant, est estimé à 11.092.000 DH (estimation sur la base d'un prix de vente de 10.000 DH/m<sup>2</sup>).

➤ **Partenariat avec la société X4 : une convention non équilibrée et un désengagement du partenaire de ses obligations**

La SAC a conclu une convention de partenariat pour la réalisation d'un programme immobilier à la municipalité d'El Jadida. Ce partenariat comporte l'engagement de l'entrepreneur de réaliser des logements de 140.000,00 DH par ses propres moyens, en contrepartie des avantages sont consentis par la SAC.

Cependant, la convention de ce partenariat est marquée par un déséquilibre contractuel des droits et obligations des parties. En effet, le recours de la SAC à ce type de partenariat est fondé sur une logique de péréquation qui consiste à compenser, au profit de partenaire, l'écart entre le prix de vente des appartements de 140.000,00 DH et leur prix réel estimé à 180.000,00 DH. Le déséquilibre issu de cette logique peut être illustré à travers le tableau suivant :

Avantages octroyés au partenaire	Contreparties de la SAC
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le lotissement sur lequel est réalisée l'opération est équipé entièrement par la SAC.</li> <li>- Neuf lots destinés à la construction d'immeubles R+4. Ces immeubles sont composés de :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 96 appartements d'une superficie moyenne de 70m<sup>2</sup> commercialisées à 6000 DH/m<sup>2</sup>. Soit (96x70x6000=40.320.000,00 DH).</li> <li>- 20 magasins d'une superficie moyenne de 21m<sup>2</sup> commercialisés à 8000 DH/m<sup>2</sup>. Soit (20x21x8000=3.360.000,00 DH).</li> <li>- 84 appartements de 140.000,00 DH. Soit 84x140.000=11.760.000 DH.</li> <li>- 28 magasins d'une superficie approximative de 18m<sup>2</sup> commercialisés à 8000 DH/m<sup>2</sup>. Soit (28x21x8000=4.704.000 DH).</li> <li>- La réalisation de ces magasins sur une partie du RC destinée aux logements de 140.000,00 DH n'est pas prévue par la convention de partenariat et qu'ils sont réalisés.</li> <li>- 2 équipements prévus par la convention non réalisés.</li> </ul> </li> </ul> <p>Soit des avantages évalués à <b>60.144.000,00 DH.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en charge par le partenaire de l'écart entre 140.000,00 DH et 180.000,00 DH se rapportant à 84 appartements soit (40.000x84=3.360.000,00)</li> <li>- Encaissement du prix de vente des lots de terrains destinés à la réalisation de l'opération vendus au partenaire à des prix préférentiels de 1500 DH/m<sup>2</sup> pour les 9 lots RC+4 et 500 DH pour les lots des logements à faible VIT ;</li> </ul> <p>Soit un montant total de <b>3.866.000,00 DH.</b></p>

Il ressort de la comparaison des avantages/contreparties, un déséquilibre contractuel évident ayant abouti à la procuration d'avantages injustifiés au partenaire.

L'objectif recherché par la SAC, qui consiste à une péréquation de l'écart sus indiqué estimé à 3.866.000,00 DH, aurait pu être réalisé par le seul fait de l'écart entre le prix de vente préférentiel des neuf lots attribués au partenaire et leurs prix de marché, soit 3.936.000,00 DH.

Le déséquilibre peut être également démontré par le simple fait que la valeur des 28 commerces, non prévus par la convention et réalisés au profit du partenaire, estimée à 4.704.000,00 DH permet de compenser ledit écart.

Par ailleurs, la relation de partenariat entre les deux parties a connu un changement significatif en procédant à une opération dite « Transport des droits et obligations ». Cette pratique a libéré le partenaire de l'exécution de l'engagement principal qui réside dans la réalisation des logements de 140.000,00 DH. En effet, cet engagement est « transporté » à une autre société via une série d'arrangements contenus dans le document du « Transport ». Cette pratique, qui a eu lieu suite à une simple demande du partenaire, n'est pas fondée sur un motif à caractère légal, tels que le bouleversement de l'économie générale du contrat ou la survenance de faits relevant de la force majeure ou de l'imprévu.

## 2. Partenariats initiés par la SAC

L'examen des conditions d'attribution et de mise en œuvre des partenariats issus des appels à manifestation d'intérêt lancés par la SAC entre 2007 et 2012 a permis de dégager les principales observations suivantes:

### ➤ Absence d'une procédure d'évaluation des concurrents

Le mode d'appel à manifestation d'intérêt (AMI) manque d'une procédure claire garantissant une transparence dans l'évaluation des offres des concurrents, notamment, dans sa composante relative à l'habitat social. En effet, la SAC lance un appel à manifestation avec un prix de cession très bas par rapport à celui du marché, sans expliciter les critères objectifs pour évaluer les offres et choisir le partenaire répondant au mieux à sa stratégie. L'attributaire est désigné, dans la plupart des cas, en examinant les dossiers administratifs seulement. Ainsi, la logique de désignation de l'attributaire prime sur celle du choix du partenaire porteur du meilleur projet.

### ➤ Partenariat avec la société X5

La SAC a signé une convention de partenariat avec la société X5 en date du 14 octobre 2008. Cette convention a pour objet la construction de 420 logements à FVIT, 21 conciergeries, 3 commerces ou appartements à céder aux syndics, 420 logements et 48 commerces de péréquation. Le terrain objet de partenariat cédé à 400 DH/m<sup>2</sup> est situé sur deux îlots de 9700 m<sup>2</sup> dont l'un à Bouznika et l'autre à Ben Slimane. En contrepartie, le partenaire doit payer au profit de la SAC un prix de 400 DH/m<sup>2</sup>, soit un montant total de 22.600.000,00 DH. En plus, les 420 logements à FVIT devront être cédés à 140 000,00 DH.

### • Partenariat insuffisamment justifié

Il est à souligner que ce partenariat n'a fait l'objet d'aucune étude préliminaire permettant de juger de son opportunité. A signaler que la SAC a déjà élaboré en octobre 2008 par le biais d'un architecte les études relatives à l'avant projet sommaire et détaillées de l'opération Al Qods Extension relative à l'assiette foncière correspondant à l'îlot n°2. Ces travaux ont nécessité un montant de 351.120,00 DH sans avoir donné lieu à aucune suite.



L'autorisation de construire n'a été obtenue qu'en date du 27 mai 2011, et ce contrairement à l'article 14 qui stipule que le partenaire devra déposer la demande de l'autorisation de construire 60 jours à compter de la date de la signature du contrat (14 octobre 2008), sans toutefois, dépasser un délai de 120 jours. Or, ce délai a été dépassé de deux années.

L'autorisation de construire a été également délivrée à la SAC en association avec son partenaire. Ainsi, le cadre du partenariat n'a pas permis à la SAC de se désengager de la gestion courante du projet et des risques éventuels qui en résultent. En outre, les alinéas 3 et 4 de l'article 14 de ladite convention stipulent que la SAC assistera le partenaire dans l'obtention de l'autorisation de construire. L'intégration du nom de la SAC dans l'autorisation de construire est alors inexplicable.

En outre, et contrairement à l'article 35 de la loi n°25-90 relative à l'urbanisme, promulguée par le dahir n°1-92-7 du 17 juin 1992, l'autorisation de construire a été délivrée au partenaire avant la réception provisoire du lotissement. En outre, le partenaire n'a pas respecté cette autorisation. En effet, les immeubles FVIT n°1 et 2 ont été déplacés vers la rue n°C158 et le recul à respecter de 10m n'est que de 1.5m. En plus, le parking qui les longeait sur la rue a été supprimé. D'autre part, le recul des immeubles FVIT n°6, à 9 avec la rue n°2 n'est plus de 2.5m mais uniquement de 0.5m. Ces anomalies ont procuré au partenaire un avantage indu non pris en compte lors de la conclusion de la convention avec la SAC.

- **Non respect des échéances de paiement**

Les modalités de paiements n'ont pas été respectées. En effet, selon l'article 6 de la convention, le deuxième paiement représentant 30 % du prix de vente des terrains devra intervenir six mois après la date de signature de la convention du partenariat, soit le 14 octobre 2008. Or, il ressort des courriers adressés par la SAC au partenaire que celui-ci n'a toujours pas honoré son engagement par le versement d'un montant total de 6.780.000 DH.

- **Non respect du partage des superficies entre péréquation et logements FVIT**

Les articles 2 et 3 de la convention de partenariat ont bien spécifié le caractère de partage à moitié de l'assiette foncière du projet entre les logements à FVIT et les produits de péréquation. Toutefois, il a été observé que la surface au sol réservée aux logements à FVIT ne représente que 34 % (6240 m<sup>2</sup>/12124 m<sup>2</sup>) de la surface totale au sol du projet ; et la surface plancher réservée aux logements FVIT n'est que de 28 % (24828 m<sup>2</sup>/62319 m<sup>2</sup>) de la surface totale plancher. Ainsi, le nombre des logements et commerces prévus pour la péréquation est dépassé. Il est respectivement de 675 et 116 au lieu de 420 et 48 initialement convenus.

- **Une convention déséquilibrée financièrement**

Selon les estimations de la Cour des comptes, basées sur la contenance de l'acte de partenariat et les prix de marché de l'année 2008 (recueillis auprès des agences immobilières de la ville) et sur les prix communs de construction économique, cette convention aura permis au partenaire de réaliser un gain non prévu de 135.433.500 DH comme le montre le tableau suivant :

Désignation	Prix de la consistance conventionnée	Prix de la consistance réelle (en DH)
Prix du terrain (400 DH/m <sup>2</sup> - Superficie du terrain=56500 m <sup>2</sup> )	22.600.000,00	22.600.000,00
Prix de construction (420 logements à FVIT)	58.800.000,00	58.800.000,00
Prix de construction de 420 logements de péréquation (Superficie entre 70 et 80 m <sup>2</sup> - coût=3000 DH/m <sup>2</sup> )	110.250.000,00	212.712.500,00
Prix de construction de 48 commerces (Superficie de 30 m <sup>2</sup> - coût=3500 DH/m <sup>2</sup> )	5.040.000,00	3.480.000,00
Budget global du projet	196.690.000,00	297.592.500,00
Subvention pour la construction des 420 logements à FVIT (20000 DH par logement)	8.400.000,00	8.400.000,00
Vente des logements à FVIT (120000 DH par acquéreur)	50.400.000,00	50.400.000,00
Vente des logements de péréquation (6000 DH/m <sup>2</sup> )	189.000.000,00	343.770.000,00
Vente des commerces de péréquation (7000 DH/m <sup>2</sup> )	10.080.000,00	24.360.000,00
Vente des terrains pour équipements socio économiques (Crèche=900 m <sup>2</sup> et Four/Hammam=624 m <sup>2</sup> )	6.096.000,00	6.096.000,00
Chiffre d'affaire du projet	263.976.000,00	433.026.000,00

A l'opposé du partenaire qui a bénéficié du gain sus mentionné, la SAC, est déficitaire. En effet, avec un coût global de viabilisation du projet de 208.483.398 DH (montant issu de la situation des engagements et des émissions au 13/12/2012) de l'ensemble de l'opération, il en résulte un budget dépensé relatif à la viabilisation de la parcelle du terrain au prorata de sa superficie de 25.943.792,56 DH. Le montant de la vente du terrain de 22.600.000 DH ne permet pas de couvrir les frais engagés par la SAC pour l'achat du terrain et à sa viabilisation.

➤ **Partenariat avec la société X6 : un tâtonnement dans la fixation des objectifs et du terrain objet de partenariat**

Ce partenariat porte sur un terrain d'une superficie de 2977 m<sup>2</sup> situé à la commune de Mohammédia. Le prix de cession est fixé à 4.600,00 DH/m<sup>2</sup>. Cette opération a fait l'objet d'un AMI en date du 24 décembre 2009 pour la valorisation du terrain déjà viabilisé. D'après le PV de la commission d'ouverture des plis, un seul candidat a soumissionné et a été retenu sans examiner ses offres financière et technique. Néanmoins, en août 2011, cette cession n'a pas pu avoir lieu car le terrain objet de cette opération n'est pas aménagé et sa situation foncière n'est pas régularisée. La SAC a procédé par simple avenant au changement de la parcelle en question par une autre sise au lotissement Amane II à Sidi Moumen d'une superficie de 3640 m<sup>2</sup> avec :

- 3115m<sup>2</sup> au prix de 1600 DH/m<sup>2</sup>, pour la construction des logements à 140.000,00DH ;
- 4121m<sup>2</sup> au prix de 6500 DH/m<sup>2</sup>, pour la construction de logements promotionnels.

Le prix fixé pour la cession des lots destinés à la construction des logements promotionnels est préjudiciable à la SAC. La perte latente est estimée à 14.423.500,00 DH (estimation sur la base d'un prix de 15.000 DH/m<sup>2</sup>).

*La Cour des comptes recommande à la SAC de renforcer la transparence et la mise en œuvre de ses partenariats notamment par:*

- *La régularisation préalable de l'assiette foncière objet des partenariats;*
- *La mise en place de règlements de consultation identifiant clairement les critères et les méthodes d'évaluation des concurrents ;*
- *La conclusion de partenariats générateurs d'une valeur ajoutée et équilibrés dans les droits et obligations ;*
- *Le suivi rigoureux du respect par les partenaires de leurs engagements ;*
- *L'interdiction de transfert entre le partenaire attributaire et une tierce personne tant que la convention n'est pas complètement mise en œuvre.*

## **D. Commercialisation**

La SAC a réalisé en 2012 des recettes d'un montant de 907 MDH et 2357 contrats de vente. Toutefois, la revue de la fonction commercialisation a donné lieu aux observations suivantes :

### **1. Cadre procédural et normatif**

#### **➤ Non respect de la charte commerciale**

Les procédures prévues par la charte commerciale ne sont pas toujours respectées comme :

- La non publication des avis de vente ou de placards publicitaires dans au moins deux quotidiens nationaux (l'un en arabe et l'autre en français), à raison de sept parutions dans chaque quotidien;
- Le non respect du délai d'un mois au moins avant de procéder à l'attribution;
- La non publication de la liste des programmes annuels de commercialisation dans au moins deux quotidiens nationaux et dans le site Internet de la SAC.

Il a été constaté également que certaines annonces ne sont pas conformes à l'objet du projet. C'est le cas des annonces publicitaires relatives aux deux premiers appels d'offres du projet Izdihar Bouskoura qui portent sur la « construction des logements sociaux à 250.000,00 DH » alors que l'objet réel de la vente concerne des produits promotionnels au prix du marché.

### **2. Détermination des prix de vente et leur application**

#### **➤ Une improvisation dans la détermination des prix de vente**

Les prix de vente sont arrêtés sans une étude de marché ou un référentiel fiable basé sur des postes de comparaison mitoyens. Ainsi, le travail des commissions de la SAC désignés pour la fixation de ce prix reste très subjectif et mal encadré. En effet, il a été constaté que la commission de désignation de prix n'est constituée dans certains cas que du chef du projet, responsable technique du projet, et du délégué commercial responsable de la commercialisation du même projet. Dès lors, cette commission ne peut être le garant d'une évaluation objective et à la juste valeur. De même l'enquête réalisée par cette commission demeure sommaire et manque d'une approche rigoureuse et elle ne s'est référée à aucun poste de comparaison (cas de l'opération Lahraouiyyine). De ce fait, les prix arrêtés s'avèrent sous estimés comme en témoignent les offres de prix proposées par certains soumissionnaires qui représentent le double de ceux fixés par la SAC. C'est le cas du projet Lahraouiyyine où les prix entre 5000 DH et 8000 DH fixés par la SAC sont estimés anormalement bas. Cette sous estimation fait subir

aux deniers publics un préjudice financier estimé à 217.634.000,00 DH (par rapport à un prix de vente estimé entre 7000 et 12000 DH /m<sup>2</sup>). C'est le cas également de l'opération Al Fadl dont l'estimation des prix s'est basée sur un seul poste de comparaison.

#### ➤ **Prix de vente adjugés non respectés**

Le prix retenu par la commission d'ouverture des plis n'est pas toujours celui réellement appliqué et mentionné dans la situation des recettes globales (RSG). Les cas suivants illustrent cette lacune :

##### • **Opération Lahraouiyine**

Il s'agit des cas suivants :

- Lot FB199 d'une superficie de 226 m<sup>2</sup> : le prix retenu par la commission est de 7260 DH /m<sup>2</sup> alors que celui figurant sur la SRG n'est que de 7000 DH/m<sup>2</sup>, soit une différence globale de 58.760 DH en moins;
- Lot n°FB150 d'une superficie de 255 m<sup>2</sup> : le prix retenu par la commission est de 8300 DH/m<sup>2</sup> celui figurant sur la SRG est de 8050 DH/m<sup>2</sup> soit une différence de 63750 DH en moins;
- Le lot n°FB108 d'une superficie de 313 m<sup>2</sup> : le prix retenu par la commission est de 7520DH, alors que celui figurant sur la SRG est de 7000 DH, soit 159630DH en moins;

Aussi, un four Hammam a été vendu à 4.071.942DH (promesse de vente du 13 juin 2011) au lieu du prix retenu par la commission d'ouverture des plis qui est de 4.870.362DH (PV de la commission d'attribution établi le 10 juin 2011), soit une diminution de 798.420 DH.

##### • **Projet Bouskoura**

Le lot de villa portant le numéro B7/17 (Projet villa Bouskoura) et d'une superficie de 172 m<sup>2</sup>, a été vendu à un prix de 4300 DH/m<sup>2</sup> tel qu'il ressort du PV de la commission d'appel d'offres et du compromis de vente du 23 février 2011. Sur le SRG, il y figure à seulement 4000 DH/m<sup>2</sup> soit une perte de 51.600 DH.

### **3. Transferts et les désistements**

#### ➤ **Les transferts et les désistements risquent de dissimuler des pratiques de spéculation et d'évasion fiscale**

La pratique de «transfert d'affectation» des produits entre les acquéreurs initiaux et les nouveaux acquéreurs doit être évitée pour plusieurs raisons :

- L'acquéreur initial n'a pas encore accès à la propriété du bien pour qu'il puisse en disposer et effectuer le désistement pour une autre personne. Les transferts sont réalisés au stade de la promesse de vente et parfois même avant la signature de ladite promesse ;
- Le caractère spéculatif de ces opérations dont les seuls bénéficiaires sont les acquéreurs initiaux qui n'investissent que leur avance et dans une moindre mesure les nouveaux acquéreurs qui obtiennent les produits sans appel à la concurrence ;
- L'évasion fiscale, puisque les produits immobiliers changent de mains sans passer par le circuit officiel d'imposition de la plus-value et d'inscription dans les registres de la conservation foncière.

➤ **Transferts sans retenue de l'indemnité de transfert et sans actualisation des prix**

Les 39 lots promotionnels (9.571m<sup>2</sup>) du projet Al Fadl ont été vendus dans le cadre d'un AMI à une société. Le prix de la conclusion de la vente fixé à 6500 DH/m<sup>2</sup>, est au dessous du prix du marché. Le préjudice subi est estimé à 68.232.500 DH. (Estimation sur la base d'un prix de 10.000 DH/m<sup>2</sup>).

Cette société a procédé ensuite au transfert de ces lots à une autre société. Ce transfert s'est fait sans retenue de l'indemnité de transfert ni actualisation des prix.

➤ **Des indemnités de déchéances d'un montant de 1.235.037,50 DH non retenues**

La SAC a accepté le retrait des acquéreurs des lots promotionnels projet Izdihar Bouskoura, sans leur appliquer l'indemnité de déchéance fixée à 5 % du prix de vente prévue. Le montant de cette indemnité s'élève à 1,23 MDH.

#### **4. Conditions d'octroi**

➤ **Octroi d'avantages injustifiés d'un montant de 31.278.000 DH à une tierce personne**

Une convention a été conclue entre la SAC et une coopérative prévoyant la vente de lots au prix de revient majoré de 10 %. Dans ce cadre, des avantages injustifiés d'un montant de 31.278.000 DH ont été octroyés à la coopérative. En effet, la SAC a affecté directement aux membres de cette coopérative 85 lots de type RDC+3 d'une superficie unitaire variant entre 120 et 145 m<sup>2</sup> à un prix préférentiel de 3000 DH /m<sup>2</sup> au lieu de 6000 DH estimé par l'étude de prix relative à l'opération en date de 2011.

En plus, à fin mars 2013, 19 bénéficiaires de cette opération n'ont pas encore réglé les sommes dues au titre des lots qui leur sont attribués (2225 m<sup>2</sup> avec un prix total 6,675 MDH).

➤ **Procuration d'avantages insuffisamment justifiés au personnel de la SAC**

Plusieurs lots de terrains ont été attribués aux agents de la SAC avec des avantages qui ne sont pas basés sur un fondement légal ou un cadre procédural clair. Ces avantages correspondent à une réduction de 30 % du prix de vente et des facilités de paiement et de transfert des produits dont ils ont bénéficié.

En fait, la quasi-totalité du personnel procède au transfert d'affectation, et ce, avant même que l'agent bénéficiaire ne soit propriétaire du lot. Cette pratique est basée sur l'utilisation d'artifices conçus de façon à permettre aux agents de tirer des bénéfices du seul fait d'une décision d'attribution. En effet, l'agent de la SAC transfère le lot à une tierce personne sans avoir au préalable versé l'avance requise (souvent dérisoire). Cette tierce personne, le véritable acquéreur conclut le compromis de vente avec la SAC, verse l'avance et règle le prix de vente.

➤ **Attribution de lots économiques à des personnes non éligibles**

Des lots économiques sont attribués dans le cadre du lotissement Annasr Zemamra (19 lots) à des personnes qui ne réunissent pas les conditions d'éligibilité prévues par le manuel de commercialisation (Principalement un revenu mensuel inférieur à 6000 DH et la résidence à la localité du projet).

Ceci dit, l'attribution en question n'est en elle-même pas transparente. Elle est effectuée sans conditions garantissant l'égalité des chances entre les candidats et sans modalités d'attribution précises. Ainsi, à titre d'exemple, l'opération a eu lieu sans recours à une commission d'attribution et l'Unité de gestion des programmes ne dispose pas de documents prouvant que les bénéficiaires étaient les seuls candidats de l'opération. Enfin, il est impossible de déterminer les critères ayant servi de base pour la sélection des 19 lots attribués parmi les 167 lots économiques.

## 5. Recouvrement des créances

### ➤ Laxisme dans le recouvrement des créances

Les restes à recouvrer s'élèvent à plus de 1572 MDH à fin mai 2013 dont environ 62,5 % concernent des produits cédés entre 1976 et 2011. Il convient de préciser que 44 % de ces restes à recouvrer sont liés à des produits émanant d'opérations initiées par le HAO et gérées par la SAC.

Au niveau des agences, les délégués commerciaux n'effectuent pas de suivi rigoureux des créances des clients défaillants comme stipulé dans les promesses de vente. Ainsi, plusieurs clients n'ont pas payé leurs dettes exigibles depuis plusieurs mois voire plusieurs années. Certains d'entre eux ont pu disposer des produits sans payer la totalité du prix.

Par ailleurs, les diligences prévues dans la charte commerciale ou la promesse de vente en termes de résiliation, application des pénalités de retards pour le recouvrement des créances échues et non payées, sont rarement effectuées.

Un autre exemple de ce laxisme réside dans l'affectation de produits à des clients malgré le non paiement de la totalité du prix de cession et la non concrétisation de l'acte de vente alors que les titres fonciers sont disponibles depuis juin 2011. Certains de ces produits ont été affectés depuis 2007. Pourtant, ce n'est qu'en juillet 2012 que la SAC a transféré certains de ces dossiers à la division juridique pour procéder à la régularisation de leurs situations. C'est le cas de l'opération Chebbab 2A et Chebbab 2B où des produits de 1069,7m<sup>2</sup> d'un prix 8,74 MDH se trouvent avec un reste à recouvrer de 6,28 MDH.

*La Cour des comptes recommande à la SAC d'établir une cartographie des risques majeurs de sa fonction de commercialisation et de mettre en œuvre un plan d'action pour leur maîtrise.*

## E. Gestion du stock

Le stock de la SAC trouve son origine dans les trois types d'opérations suivantes :

- Les anciennes opérations héritées par la SAC ;
- Les opérations HAO gérées en maîtrise d'ouvrage déléguée par la SAC ;
- Les opérations propres de la SAC initiées essentiellement après sa création entant que SA en 2007.

A fin septembre 2012, la valeur du stock des produits finis s'évalue à 887,09 MDH et se compose de 1333 unités dont 518, d'une valeur commerciale de 485 MDH, sont la propriété du Holding et gérés par la SAC.

Le problème du stock est encore plus important quand on prend en considération la durée de stockage. En effet, la valeur du stock d'une durée de 13 ans et plus dépasse le montant du capital social. De même 45 % des unités, représentant 62 % du total de la valeur commerciale du stock, sont stockées au moins depuis 7 ans.

La longue durée des unités dans le stock trouve ses explications dans les lacunes relevées au niveau de la planification et la gestion des opérations en termes d'étude de faisabilité, de suivi des travaux, d'études de marchés, de suivi de recouvrement. Les problèmes fonciers restent en particulier très significatifs et prennent plus de temps avant leur résolution. Il s'agit par exemples de:

- Terrains à normaliser (empiètement sur terrain privé) ;
- Terrains acquis mais non encore inscrits au nom de la société ;
- Terrains acquis en indivision avec plusieurs copropriétaires ;
- Empiètement sur le domaine public ;
- Non conformité des constructions aux plans autorisés;
- Terrains grevés de charge ;
- Titres grevés de pré notation.

En plus, d'autres facteurs exogènes amplifient ce constat : oppositions sur les titres fonciers, encombrement des terrains, modifications des logements avant réception des permis d'habiter par les bénéficiaires.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner parmi les composantes du stock de la SAC , les deux catégories suivantes :

- Le stock des unités d'équipement qui s'élève à 94 équipements d'une superficie globale de 205.133,63 m<sup>2</sup> et d'une valeur de 39.884.155,6 DH. Ces unités ne sont pas encore affectées alors que les projets y afférents sont déjà achevés.
- Le stock des unités finies de relogement ou recasement non encore attribuées qui s'élève à 2644 unités. Ce stock est sous estimé car la SAC a décidé de déstocker des unités de ce programme en les considérant comme livrées bien qu'elles ne le soient pas effectivement. C'est le cas notamment de 183 appartements de relogement relevant du projet Nasr 3 à Mohammedia qui n'ont pas été attribués à cause du refus des bénéficiaires préférant plutôt des lots à l'instar des autres bidonvillois du Grand Casablanca.

*La Cour des comptes recommande à la SAC de renforcer sa politique de gestion de stock par des mesures efficaces comme :*

- *L'apurement de la situation des opérations anciennes ;*
- *La réalisation d'études de marché des projets prévus et l'apurement de leurs assises foncières avant leur lancement ;*
- *La clarification de la responsabilité des autres partenaires, notamment les collectivités locales et les autorités locales, pour ce qui est des produits de recasement ou de relogement.*

## **F. Commande publique**

La commande de la société est réalisée à travers des marchés ou bons de commande régis par son règlement propre ou à travers des appels à manifestation d'intérêt (AMI). La commande de la SAC s'élève à plus de 3,325 MMD entre 2008 et 2012. Elle est réalisée à hauteur de 98 % par voie de marchés ou AMI. L'examen d'un échantillon de ces deux modes a débouché sur les constatations suivantes :

### **1. Commande exécutée par voie de marchés**

Sur la base d'un échantillon d'une soixantaine de marchés d'une valeur totale d'environ 30 % des marchés conclus par la SAC, il a été procédé à la vérification du respect de la réglementation en vigueur, notamment le règlement des marchés du Holding, et les cahiers des clauses administratives générales (CCAGT de 2000 et CCAG-EMO de 2002). L'examen de ces marchés a donné lieu à des constatations générales et spécifiques.

### ➤ Retards importants dans l'exécution des travaux

La plupart des marchés de la société examinés ont enregistré des retards importants par rapport aux délais d'exécution prévus. Cette situation est due en grande partie au lancement des projets sans une planification préalable prenant en considération l'ensemble des aspects juridique, foncier et d'autorisation des plans. Elle est également la conséquence d'insuffisances dans le suivi de la maîtrise d'ouvrage. A titre d'exemples les marchés M/33/08 d'un montant de 13.744.920 DH (opération Médiouna B), M/07/10 d'un montant de 3.371.160 DH (opération Lahraouiyyine), M/12/2008 d'un montant de 40.450.840 DH (opération Mejjattia), M/31/11 d'un montant de 1.310.289 DH (opération sidi Hajjaj A) ont enregistré, à fin mars 2013, respectivement un retard de cinq, trois, un et deux ans.

### ➤ Marché n° SOC/M/108/08 d'un montant initial de 8.189.664,00 DH relatif aux travaux de voirie et d'assainissement

Malgré le fait que son dernier décompte provisoire date du 22/12/2010, le marché, relatif à l'opération ALAMANE III lancé depuis décembre 2008, n'est toujours pas réceptionné. Cela est dû à la réalisation de travaux non prévus dans le marché initial. Pour régulariser cette situation, un avenant a été établi quoiqu'il ne soit pas encore validé par la SAC. La note explicative de cet avenant renvoie à la modification du plan de lotissement intervenue après la réalisation de 68 % des travaux de voirie et d'assainissement ce qui a engendré la translation des axes de voie, et la mise en cause d'un certain nombre de travaux de branchement des lots de terrain. Cette modification devrait engendrer un surcoût de 405.268,76 DH tel qu'il ressort de la note explicative de l'avenant n°1.

### ➤ Marché n°SOC/M/33/09 relatif aux travaux de construction d'un ensemble d'immeubles en front Bâti tranche I groupe B, d'un montant de 32.689.977,81 DH

Certains articles prévus n'ont pas été réalisés alors qu'ils sont indispensables comme les appareils sanitaires, robinetterie et accessoires (1 % réalisé), la peinture (25 %) et les équipements cuisine et les ascenseurs (0 % réalisé). Ce taux de réalisation aurait pu être plus faible s'il n'y avait pas eu des augmentations significatives dans certains articles qui ont engendré une augmentation globale d'environ 7 %. Cette augmentation est due à la mauvaise qualité de l'étude géotechnique initiale qui a été refaite et à la modification de la qualité de la finition initialement prévue.

Le délai prévu du marché, un (1) an a été dépassé de 193 jours. Parmi les motifs invoqués des arrêts, il y a lieu de citer celui de l'attente de l'approbation des plans béton armé (BA) par le bureau de contrôle et remise des plans d'exécution d'architecture. Cet arrêt du 27 avril 2009 a duré deux mois et demi. Or, d'après l'article 07 du contrat avec le bureau d'études (BET), celui-ci est tenu, dans un délai de six jours de la désignation de l'entreprise, de lui remettre tous les documents et plans nécessaires à l'exécution des travaux.

## 2. Commande exécutée par voie d'appels à Manifestation d'intérêt

La SAC a conclu des conventions à travers le lancement des appels à manifestation d'intérêt (AMI) pour la réalisation de plusieurs opérations. Les AMI sont des marchés octroyés selon le règlement des marchés de la SAC. L'examen de ce type de commande a permis de relever les principales observations suivantes :

### ➤ Absence d'un cadre juridique approprié

Les AMI souffrent de l'absence d'un cadre juridique ou normatif approprié. En effet, ni le règlement actuel des marchés d'Al Omrane, ni les procédures de la société ne traitent de ce mode d'exécution



de la commande en termes d'objectifs, des modalités de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation, et de résiliation...

Cette absence de cadre juridique a engendré plusieurs difficultés ayant trait aux aspects suivants :

- Le mode forfaitaire du prix adopté dans les AMI pose problème lorsque les deux parties jugent opportun de résilier le contrat avant achèvement complet de l'opération comme cela a été posé à plusieurs reprises ;
- Le jugement des offres des soumissionnaires se base principalement sur les critères techniques et financiers à l'instar des marchés publics. D'autant plus, l'expérience de la plupart des entreprises candidates est limitée à l'exécution des travaux ;
- La non responsabilité du prestataire par rapport à l'obtention des autorisations et la conclusion de conventions avec les concessionnaires, tels que : la LYDEC, et l'ONE notamment, et de dégagement des sites encombrés par les bidonvillois. Or, ce sont ces tâches qui causent le plus de retard.

En raison de l'absence de ce cadre juridique, les critères et les conditions de recours à ce mode d'exécution restent insuffisamment claires et à la discrétion de la Direction générale ou du Holding qui en décident au cas par cas. Ainsi, il a été constaté que ni la taille de l'opération, ni sa complexité, ni sa nature ou son urgence ne sont prises comme critères stables afin d'opter pour ce mode.

#### ➤ Objectifs affichés non atteints

Selon la SAC, ce mode a été adopté essentiellement en raison de ses bénéfices par rapport à la maîtrise des délais et des coûts des opérations. Ces deux objectifs sont souvent non atteints: les opérations enregistrent toujours des retards significatifs et les coûts ne sont pas toujours maîtrisés.

Ainsi, en ce qui concerne les délais, tous les projets concernés par les AMI ne sont pas réalisés dans les délais prévus (Al Hamd, Al Najah et Al Kasbah en arrêt, Al fadl « réceptionné sous réserve d'un achèvement ultérieur des travaux », Al Laymoun non entamé malgré la conclusion de la convention depuis le 10/11/2011).

En effet, les délais ne sont pas maîtrisables pour plusieurs raisons dont notamment :

- Le problème d'encombrement des sites et le non apurement du foncier qui restent de la responsabilité de la SAC;
- Les retards importants causés par les démarches nécessaires pour que la SAC conclue sa convention avec l'organisme chargé d'eau ou d'électricité ou faire déplacer des obstacles (canal d'eau, ligne de haute tension...).

Pour ce qui est des coûts, il convient d'abord de souligner qu'ils ne peuvent être comparés à ceux du mode d'exécution directe du fait que la qualité de la prestation n'est pas nécessairement la même (qualité des matériaux et des équipements par exemple).

En outre, certaines missions, comme la réalisation des études nécessaires, l'obtention des autorisations, mises à la charge des partenaires et considérées par la SAC comme un avantage en sa faveur, ne constituent qu'à peine 3 % du coût du projet et sont en fait inclus dans le prix global de la réalisation du projet.

### ➤ Attribution forfaitaire de lots aux prestataires

Certaines conventions stipulent que les partenaires doivent acquérir des lots promotionnels dans les lotissements qu'ils réalisent ; c'est le cas notamment des lotissements Al Hamd, Al fadl et Al Laymoun.

L'intégration de cette composante dans les conventions de réalisation des lotissements n'a pas un fondement logique évident. Il en témoigne, entre autres, le fait qu'elle est prévue dans certaines conventions et pas dans d'autres. L'absence d'une justification logique provient également du caractère absolument forfaitaire et aléatoire de l'attribution des lots aux partenaires. En effet, la détermination du nombre et de la nature de lots attribués ne fait l'objet d'aucune étude ou estimation. Elle est plutôt l'œuvre d'une appréciation subjective du signataire des conventions.

Selon la SAC, cette démarche vise à soulager sa trésorerie à travers le prélèvement de 50 % de chaque décompte payé au partenaire comme avance sur le montant d'acquisition des lots (Article 15 des conventions). Cet argument est peu convaincant dans la mesure où cette condition n'est pas toujours mise en œuvre comme c'est le cas pour l'entreprise chargée de réaliser le lotissement Al Fadl qui est exonérée du prélèvement en question pour « des raisons comptables ». De plus, tenant compte de la cadence trop lente d'avancement des travaux et, partant, d'établissement et de règlement de décomptes, le soulagement est acquis de facto et non par le fait de retenues sur décomptes.

Il est important de signaler, enfin, que les conventions n'ont pas imposé aux partenaires des délais de valorisation des lots qui leur sont attribués sachant que la réalisation du lotissement n'est pas un but en soi. C'est plutôt la mise sur le marché de l'immobilier de produits qui constitue la finalité de ces opérations. Les conventions n'ont pas non plus interdit la cession de ces lots par les partenaires et la substitution de tiers dans la réalisation des programmes immobiliers. Cet état de fait offre la possibilité aux partenaires de recourir à des pratiques spéculatives.

### ➤ Des suspensions anormales des travaux

Parmi les situations anormales qui découlent des blocages au niveau des opérations, l'état de certaines entreprises qui « acceptent » d'attendre plusieurs mois voire plusieurs années pour commencer ou pour achever les travaux. Le cas des conventions issues des AMI qui mettent à la charge des entreprises l'aménagement des espaces verts et des chemins piétons est typique en la matière. Pour réaliser de tels travaux il faut attendre jusqu'à la valorisation de l'ensemble du lotissement qui ne peut s'accomplir certainement qu'après plusieurs années.

Parmi les situations les plus significatives également, le cas de la convention n° 6/2011 relative au projet Al Laymoun, notifiée depuis le 10/11/2011 et dont le titulaire n'a pas reçu l'ordre de service de commencement des travaux jusqu'à ce jour (fin mai 2013).

C'est également le cas des titulaires des marchés n° 32, 33, 34, 35, 36/2011 et 119/2008 relatifs à l'opération Sidi Hajjaj qui attendent depuis plusieurs mois le règlement de différents problèmes qui bloquent le commencement ou l'avancement des travaux.

Les entreprises ne pourraient tolérer ces longues périodes de suspension des travaux qui occasionnent différentes charges si elles ne comptaient pas sur la logique de régularisation adoptée systématiquement par Al Omrane, ne serait ce que par le biais de prolongations fictives de délais et, partant, la non application des pénalités de retard.

*La Cour des comptes recommande à la SAC de renforcer le dispositif de suivi technique et du contrôle interne de sa commande et de clarifier le cadre normatif régissant les appels à manifestation d'intérêt.*

## II. Réponse du Directeur général de la société Al Omrane Casablanca

(Texte réduit)

### A. Moyens mis en œuvre et les réalisations

En tant que principal instrument de l'Etat, pour la réalisation de programmes à prépondérance Sociale, visant à satisfaire les besoins de différentes couches de population en termes de logements, la Société Al omrane Casablanca participe activement à combler le déficit important en Habitat au niveau du territoire de son champ d'intervention.

Tous les efforts déployés par la société s'inscrivent dans les orientations données par SM le Roi que Dieu l'assiste mises en œuvre dans le cadre de la politique du gouvernement notamment les projets destinés aux couches sociales les plus démunies et la lutte contre l'habitat insalubre sur toutes ses formes.

Vu l'étendu du périmètre de son champ d'intervention, qui couvre plusieurs régions, la mission de la Société Al omrane Casablanca est d'autant plus complexe, face à une multitude de partenaires locaux et régionaux, à savoir les communes, les autorités locales, les concessionnaires et les services extérieurs, en termes de convergences d'intérêt, de priorités et de stratégie d'intervention, entravent souvent la réalisation des opérations dans les délais programmés initialement, et engendrent ainsi un impact négatif sur la rentabilité des programmes qui est à la base de la pérennité de la Société.

Malgré les difficultés de l'environnement dans son champ d'intervention et grâce aux efforts conjugués de l'ensemble de ses ressources humaines et l'assistance permanente apportée par le Groupe et le Ministère de tutelle, la Société Al omrane Casablanca parvient à réaliser la globalité de ses objectifs dans le respect des principes de la bonne gouvernance et tout en œuvrant et communiquant au quotidien avec son environnement, afin de maintenir l'image d'une Société étatique modèle et transparente, suscitant la confiance de ses partenaires et surtout des populations les plus démunies.

L'assiette foncière mobilisée par la la Société Al Omrane Casablanca durant la période 2007-2012, relève principalement du domaine privé de l'Etat et elle est acquise dans le cadre des conventions de mobilisation du foncier public entre le Groupe et l'Etat. Les programmes d'aménagement desdits terrains ont été définis en concertation avec les autorités compétentes suivant les prescriptions des dites conventions, les besoins locaux en habitat social s'inscrivant dans les orientations gouvernementales (programme VSB, logements 140 000, logements sociaux, ...) et les dispositions des plans d'aménagement tout en s'inscrivant dans une politique globale d'aménagement et de mixité sociale.

Aussi, les terrains viabilisés destinés pour l'habitat promotionnel, entrent dans le cadre des orientations du gouvernement visant l'intensification et la diversification de l'offre à des prix pré étudiés permettant la régulation du marché pour des produits adaptés à ce marché.

L'activité de la Société Al Omrane Casablanca est plutôt orientée vers l'Habitat social du fait qu'environ 90% des unités mises en chantier durant les 5 dernières années se composent de : lots de recasement, logements FVII, logements Sociaux et lots destinés à la classe moyenne.

Pour les terrains privés, ils sont excessifs et rendent impossible l'opportunité d'investissement par la société Al Omrane Casablanca, surtout que l'ensemble des terrains proposés se trouvent dans des zones non ouvertes à l'urbanisme et nécessitent des dérogations

## B. Planification et processus de réalisation

Relativement à l'identification de l'opération Essalam Extension, il s'agit d'une opération de la Société Al Omrane Casablanca d'une consistance de :

193 lots promotionnels, 6 îlots pour logements sociaux, 8 îlots, 11 lots pour équipement et 1 lot d'activité (Ecole privée)

Cette opération destinée totalement à l'habitat sans aucune composante industrielle et se trouve être initiée en concertation avec les autorités locales et les élus pour équilibrer l'offre sur la ville de Bouznika qui a été déclarée Sans Bidonville en 2008.

Concernant les affaissements ainsi que la dégradation ponctuels constatés, il sont dûs à l'emprunt des engins et des camions de poids lourds desservant le chantier de partenariat. Toutefois, l'entreprise a été saisie, pour reprendre toutes les malfaçons constatées deux mois avant l'achèvement du délai de garantie et ce conformément aux clauses de CCAG-T.

S'agissant des boîtes de branchement, regards et conduites de raccordement, il est à signaler que les conduites sont posées parallèlement avec les collecteurs, tandis que les boîtes sont réalisées après bornage de coins de blocs, ceci impose quelques ajustement au niveau du raccordement de conduite avec le voile de la boîte de branchement.

En général, les réseaux réalisés par un lotisseur, deviennent la propriété de la Municipalité une fois la réception provisoire prononcée, et aucun propriétaire ou lotisseur, ne peut se raccorder tant qu'il n'a pas eu l'accord de la Municipalité après avoir réglé ses taxes et notamment celle du raccordement au réseau de la ville. En conséquence, ni les regards ni les boîtes ne peuvent être ouverts d'autant plus que cela présenterait un grand risque de colmatage du réseau.

Pour les essais du laboratoire, et quand l'approvisionnement sur chantier se fait par grand lot, la maîtrise d'œuvre propose qu'au lieu de prendre plusieurs échantillonnages, il y a lieu de se limiter à un seul pour le stock, ce qui explique généralement la faible cadence.

En ce qui concerne les attachements relatifs à chaque décompte, ils sont accompagnés de plans d'attachements datés et signés par les différents intervenants et ce conformément à la procédure de règlement des décomptes instituée au niveau de la société.

Pour palier à ces problèmes, depuis 2011, il a été décidé que le lancement des nouvelles opérations soit conditionné, en plus de l'étude de faisabilité, aux préalables suivants:

- Apurement du foncier et libération du terrain support du programme ;
- Autorisation Ne Varietur ;
- Existence de la convention de financement FSH en cas d'opération de résorption des bidonvilles;
- Définir le coût et le délai de réalisation des hors site avec les concessionnaires concernés.

## C. Partenariat public-privé

Suite aux Hautes Directives Royales et leurs mises en œuvre dans le cadre de la politique du Gouvernement pour la promotion du nouveau produit à 140 000 dhs et conformément à l'article 8 de la Loi de Finance 2008 et la stratégie du Groupe Al Omrane, la Société Al Omrane Casablanca a incité les promoteurs immobiliers privés à s'impliquer et à intégrer la démarche de réalisation des opérations à caractère social au profit des ménages à revenu faible.

Vu que les capacités financières de la société Al Omrane Casablanca ne lui permettaient pas de produire le volume de logements à 140 000 dh qui était convenu, en effet, la Société Al Omrane Casablanca a conclu, entre 2008 et 2012. 18 conventions de partenariat avec les opérateurs du secteur privé pour la réalisation de ces nouveaux produits sur le marché diversifiant ainsi la gamme du logement social offerte et la mixant avec d'autres types de logement de détourner la demande de la population cible vers les produits normalisés.

En effet le partenariat public-privé dénote, un besoin de complémentarité, voire de subsidiarité, et d'une certaine évolution dans le rapprochement entre les deux secteurs de la promotion immobilière.

La concurrence a été mise en œuvre pour l'ensemble des partenariats exclusion faite du gré à gré pour lequel des critères ont été établis préalablement au lancement des Appels à Manifestation d'Intérêt pour la désignation du partenaire et sur les conditions techniques et administratives mais également sur la capacité de production des logements.

La première génération des conventions de partenariat telle qu'elle a été concertée entre le Holding d'Aménagement Al Omrane et la Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers accorde l'importance au caractère administratif et technique du partenaire sachant que le prix de cession devrait se situer à une valeur supérieure au prix de revient mais inférieure au prix du marché pour susciter l'intérêt des promoteurs.

Quant au choix du partenaire à retenir, des critères de sélection ont été établis tant dans les Cahiers des charges que dans les conventions pour favoriser davantage les partenaires offrant les meilleures conditions de réalisation de logements en termes d'unités, de délai et de modalités de paiement.

Il est à préciser que l'amélioration apportée à la première génération de conventions a permis d'établir une deuxième génération de conventions de partenariat permettant de faire concourir les partenaires sur le nombre de logements, sur la qualité des logements et sur les délais de réalisation.

« La cession à bas prix » comme un avantage injustifié octroyé au promoteur ne saurait correspondre à la stratégie de partenariat public-privé qui a constitué une réponse à l'ampleur du besoin en logement social, et l'adéquation entre l'offre et la demande d'un produit réalisé au moindre coût nécessitant d'importants moyens de production et interpellant tous les opérateurs et intervenants.

Les prix proposés par la Société Al Omrane Casablanca sont pré étudiés et tiennent compte non seulement du caractère social du projet à réaliser (FVIT « 140000 » et 250000 dh ) mais aussi des ventes groupées avec obligation de valorisation.

Il faut signaler que les prix de vente individuels des lots de terrain ont montré qu'ils n'attirent guère les acquéreurs et par conséquent il faut les différencier de ceux proposés pour les ventes groupées avec obligation de valorisation et dont le prix de cession reste largement supérieur au prix de revient. De plus, le montant de l'investissement pour la production des logements sociaux par un promoteur ne peut être comparé à celui du marché libre avec acquisition par un particulier qui va valoriser pour son propre compte sans lui fixer de délai pour cela.

A la lumière des questionnements émis par la Cour des Comptes chargée d'évaluer le bilan partenariat public-privé de la Société Al Omrane Casablanca et notamment les cas X1, X2, X3, X4, X5 et X6 dont les réponses et justificatifs ont été déjà remis par la Société Al Omrane Casablanca. Après une lecture exhaustive de son rapport il en ressort que les points saillants de cette étude se résument comme suit :

- Dans le rapport, la Cour des Comptes n'a pas fait la distinction au niveau des prix entre les îlots viabilisés et ceux non viabilisés ;
- Les prix proposés par la Société Al Omrane Casablanca sont pré étudiés et tiennent compte non seulement du caractère social du projet à réaliser (250000 et FVIT « 140000 ») mais aussi des ventes groupées avec obligation de valorisation.
- Les prix de cession des lots faisant objet de ventes groupées sous forme d'îlots, étant en tout état de cause nettement supérieurs au prix de revient, ne peuvent être assimilés aux prix de revient des lots individuels vu leur grande superficie et la nécessité pour le promoteur d'y investir pour l'équipement intérieur éventuel en réseaux VRD.
- Les critères établis par la Société Al Omrane Casablanca reposent non seulement sur des critères administratifs comme cela été reporté dans le rapport mais également sur des critères techniques et sur la capacité de production du promoteur retenu ;
- Le départage entre les concurrents se fait sur la base des propositions de ces derniers en matière de nombre d'unités à réaliser, du délai d'exécution, des modalités de paiement et de la qualité des produits ;
- Parmi les objectifs majeurs de la Société Al Omrane Casablanca la réussite du partenariat public-privé en l'occurrence dans la production des opérations à caractère social a une place importante. Dans cette optique la Société Al Omrane Casablanca avait émis des propositions incitatives et attrayantes pour encourager davantage les promoteurs à s'intégrer et accompagner la Société Al Omrane Casablanca dans sa démarche sociale.

En résumé, il s'avère que la Société Al Omrane Casablanca a franchi un grand pas dans l'expérience de partenariat public-privé au regard des réalisations effectuées et celles qui sont en cours.

Certes pour mieux réussir cette expérience, des améliorations sont nécessaires à apporter dans la conduite des projets afin d'atteindre les objectifs escomptés et éviter tout écueil, causé dans la majorité des cas par des litiges fonciers, pouvant perturber la bonne conduite des programmes. C'est dans cette perspective que la Société Al Omrane Casablanca s'est assigné à ne proposer aux partenaires privés que des assiettes foncières apurées.

## **D. Commercialisation**

### **1. Cadre procédural et normatif**

Préalablement à la commercialisation de chaque programme, la Société Al Omrane Casablanca réalise un ensemble de démarches prévues dans la Charte Commerciale du Groupe afin de garantir la transparence requise à savoir : la publication de l'avis de vente dans les journaux, l'affichage au niveau du siège de la Société et les différents bureaux de vente et de ses Agences avec la publication sur le site web du Groupe Al Omrane.

Par ailleurs, et en fonction du volume des opérations à lancer en commercialisation au titre du contrat programme, la Société opte dans certains cas pour la réduction de la durée de publication et ce afin de respecter ses engagements annuels tout en évitant la concurrence entre les différents programmes mis en vente.

### **2. La détermination des prix de vente et leur application**

- Dans le cadre de sa politique de proximité, et pour une meilleure maîtrise des réalités du marché local, la Société al omrane Casablanca a décentralisé l'activité commerciale opérationnelle vers

ses Agences territoriales. Dans cette optique, la Société Al Omrane Casablanca a institué des commissions pluridisciplinaires (technico-commerciales) intra-agence pour des études de marché avec, des propositions de prix de vente qui sont soumises à l'approbation d'une commission centrale composée des décideurs de la société. Aussi, et au regard de la démarche de vente sur offre de prix qui est devenue une règle depuis 2010 les prix de vente résultant de la validation de la commission centrale ne sont que des prix minimums servant de base pour les appels d'offres, et les prix de vente définitifs sont le résultat de la concurrence.

Les prix de vente figurant sur les contrats de vente définitifs, qui représentent le dernier document juridique marquant la fin de chaque transaction, se basent toujours sur les dossiers physiques des soumissionnaires retenus par les commissions et non sur la SRG (Situation Générale des Recettes), qui n'est qu'un outil de suivi de la commercialisation des programmes et qui est actualisée étape par étape et finalisée lorsque le client se présente en fin de parcours pour retirer son contrat.

### 3. Transferts et les désistements

- IL y a lieu de préciser que la Charte Commerciale du Groupe n'autorise les transferts que pour les produits ne disposant pas de titres fonciers individuels, sous réserve du paiement intégral du prix de vente actualisé pour le dernier acquéreur. Ce qui permet : :
  - D'éviter les litiges avec la clientèle;
  - D'encaisser la totalité du prix de vente actualisé (toujours à la hausse), avant la création du titre foncier individuel, ce qui se traduit par un préfinancement avant échéance ;
- Concernant le transfert sans indemnité, il s'agit de deux sociétés avec un même actionnaire. Pour éviter tout éventuel transfert de parts par l'actionnaire en question, la Société Al Omrane Casablanca a signé avec ce dernier un avenant à la convention de base, stipulant l'interdiction de toute cession de parts et précisant qu'au moment de la signature du contrat définitif, l'actionnaire devra détenir le même pourcentage d'actions.

### 4. Conditions d'octroi

- Il s'agit d'un compromis conclus entre la Société Al Omrane Casablanca et les membres de la coopérative, par lequel ces derniers ont bénéficié d'un prix préférentiel pour l'acquisition de lots de terrain, en contre partie d'un désistement sur leur demande déposée auprès des domaines publics, laquelle demande donnait la priorité aux membres de cette coopérative pour l'acquisition du foncier support du programme.
- Les attributions opérées au profit du personnel avec des conditions préférentielles sont toutes basées sur un fondement légal et avec des procédures claires, arrêtées par des circulaires du Ministère de l'habitat. A cet effet, il y a lieu de préciser que ces attributions sont de deux types :
  - 1er type : attributions accordées aux agents de la Société dans le cadre de deux grandes actions à savoir « IMTIAZ I » et « IMTIAZ II » menées par les hautes instances pour l'incitation au départ volontaire dont un objectif de réduction de la composante liée aux charges du personnel ;
  - 2ème type : attributions au personnel exerçant, conformément aux orientations gouvernementales objet des circulaires qui stipulent la cession des produits moyennant un prix préférentiel avec des facilités de paiement

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que :

- Les transferts opérés par le personnel sont conformes aux dispositions de la charte commerciale, et sont opérés au même titre que ceux réalisés par le reste des clients;
- L'employé d'Al Omrane ne peut bénéficier de conditions préférentielles qu'une seule fois durant sa vie professionnelle.

## 5. Recouvrement des créances

- Les responsables commerciaux des agences procèdent au suivi régulier des échéanciers de règlement. En effet et conformément à la procédure de recouvrement mise en place par la Société Al Omrane Casablanca, ces derniers sont tenus d'adresser deux lettres de relances aux clients concernés, après quoi le dossier est transmis au service de recouvrement, dépendant de la Direction Financière et Comptable ( qui constitue un point de contrôle d'une autre entité que le commercial) puis au service juridique si les dossiers n'ont pas abouti à l'amiable.

Cependant, la Société Al Omrane Casablanca peut accorder une souplesse pour des raisons purement commerciales et / ou afin d'éviter les éventuels litiges avec sa clientèle du moment que la finalité de son activité commerciale étant le bon dénouement des transactions et non le contentieux. Cette souplesse concerne:

- Les produits ne disposant pas de titres fonciers individuels, pour lesquels la Société Al Omrane Casablanca évite volontairement et pour des raisons purement juridiques, d'encaisser la totalité du prix de vente. En effet, le paiement du prix de vente donne droit à l'acquéreur d'exiger la réalisation du contrat de vente dans l'immédiat, ce qui est impossible en l'absence de titres fonciers individuels.
- Les produits présentant des difficultés de commercialisation, pour lesquels les désistements et déchéances des acquéreurs ne feront qu'augmenter le stock de produits problématiques non vendus.

Par ailleurs, la Société ne livre jamais un produit sans paiement intégral du prix de vente.

## E. Gestion du stock

Concernant l'apurement de la situation foncière des opérations anciennes, Il est vrai que les problèmes fonciers, touchant une partie du stock de produits finis, restent très significatifs et alourdissent le stock, il s'agit notamment des opérations très anciennes. Toutefois, la Société Al Omrane Casablanca reste déterminée à régulariser la situation de ce stock en initiant des actions commerciales de relance soit à l'amiable, soit par voie judiciaire.

Avec la mise en place de la charte commerciale du Groupe Al Omrane et dans le cadre du système qualité de la société, l'apurement de l'assiette foncière et la réalisation de l'étude de marché constituent des préalables au lancement de toute opération.

Concernant la clarification de la responsabilité des autres partenaires, notamment les collectivités locales et les autorités locales, pour ce qui est des produits de recasement ou de relogement, elle va permettre à la Société Al Omrane Casablanca de maîtriser les délais de déstockage de ces produits sachant que la responsabilité de la Société Al Omrane Casablanca en tant qu'Aménageur et producteur d'unités de résorption se limite à la production de ce type de produit.



## F. Commande publique

Dans le cadre de la commande publique, la société Al Omrane Casablanca est assujettie à la réglementation en vigueur qui veille au respect scrupuleux des dispositions prévues dans la réglementation en vigueur notamment celles du règlement des marchés du groupe Al Omrane et les cahiers des clauses administratives générales CCAG / T du 2000 et CCAG / EMO du 2002.

(...)

Aussi, et en vue d'assurer une amélioration continue de la qualité de ses services, la société Al Omrane Casablanca s'est inscrite dans la démarche qualité en mettant en place un système de Management de la Qualité SMQ conforme à la norme ISO 9001 (version 2008). Cette démarche a abouti à l'établissement des procédures et processus garantissant un meilleur suivi des indicateurs qualité et dans la transparence totale.

### 1. Commande exécutée par voie de marché

- Les marchés qui ont enregistré des retards importants sont presque tous des marchés antérieurs à fin 2010 qui ont été exécutés dans des conditions difficiles suite aux contraintes liées notamment au foncier non apuré.
- Depuis fin 2011, et pour éviter tout retard éventuel au niveau des travaux, autorisations et la libération de terrain, le Groupe Al Omrane a instauré des préalables et procédures à respecter avant toute mise en chantier.
- S'agissant de l'avenant concernant les travaux de voirie et d'assainissement de l'opération AL AMANE III à Sidi Moumen il a été établi pour tenir compte du plan modificatif.
- Au regard des correspondances, il paraît clairement que les retards sont dus essentiellement à la remise par les architectes des plans d'exécution nécessaires. A noter que les BET sont mandatés par les entreprises et non par Al Omrane. Aussi, il est précisé que les avants métrés des articles ont été réalisés et mal estimés par les architectes.

### 2. Commande exécutée par appel à manifestation d'intérêt

Les appels à manifestation d'intérêt ont été lancés spécialement pour répondre à un besoin de réaliser rapidement les opérations de recasement en vue de réussir le nouveau programme de résorption des bidonvilles de Grand Casablanca présenté à SM le Roi que Dieu l'assiste en avril 2011.

S'agissant d'une nouvelle procédure d'octroi des marchés publics, il est tout à fait normal de trouver des entraves en cours de leur réalisation. Et de ce fait, la la Société Al Omrane Casablanca a mis en action des procédures d'amélioration de ses cahiers des charges.

A noter que l'appel à manifestation d'intérêt possède trois volets :

- Le volet juridique ou normatif : la Société Al Omrane Casablanca a sollicité le Groupe Al Omrane de l'intégrer dans le futur règlement et les procédures de la société vont être changées en conséquence ;
- Le volet maîtrise des délais et qualité des prestations : pour les délais, la société Al Omrane Casablanca a mandaté un OPC pour assurer la qualité des prestations et d'établir des cahiers des charges techniques détaillés ;
- Pour le volet commercial : la Société Al Omrane Casablanca a proposé au Groupe Al Omrane d'intégrer les appels à manifestation d'intérêt dans la charte commerciale.

## Société Al Omrane Oujda

La Société Alomrane Oujda (SAO) est une société anonyme créée conformément à la loi n°27-03 portant transformation des ERAC en sociétés anonymes dénommées « Al Omrane » promulguée par le dahir n°1-07-50 du 17 avril 2007 ainsi qu'au décret n°2.07.887 fixant les modalités de transfert de l'actif et du passif des ERAC à l'Etat et de l'Etat aux sociétés « Al Omrane ». Son capital social de 49.342.400,00 DH est détenu exclusivement par l'Etat.

La SAO a pour missions, selon l'article 2 de la loi précitée de procéder:

- Aux opérations d'aménagement urbain et de construction, notamment, la création de nouvelles zones urbaines ;
- A la réalisation de projets d'habitat, notamment, l'habitat social et les lotissements ;
- Aux projets de résorption des bidonvilles et de l'habitat insalubre et aux programmes de maîtrise sociale desdits projets;
- A la réalisation d'équipements ou d'infrastructures liés aux programmes d'habitat.

Son champ de compétence s'étend sur la préfecture et les provinces de la région de l'oriental, à savoir la préfecture Oujda Angad et les provinces de Nador, Berkane, Taourirt, Jerrada, Figuig et Driouech.

Pour assurer ses missions, la SAO a mobilisé, entre 2007 et 2012, un budget d'investissement de 4.056,42 MDH, dont 2.506,00 MDH dédiés aux opérations d'habitat.

Durant la période 2007 – 2012, la SAO a réalisé un résultat cumulé de 121,288 MDH dont 55,5 MDH ont fait l'objet de distribution sous forme de dividendes.

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

Le contrôle de la gestion de la SAO pour la période 2007-2012 a permis de relever les principales observations et recommandations suivantes:

#### A. Moyens mis en œuvre et réalisations

##### 1. Moyens mis en œuvre

- **Réserve foncière :une réserve foncière dépendante complètement du foncier public et orientée vers l'habitat promotionnel**

La SAO a pu mobiliser, durant la période sous revue, une assiette foncière de 1.090 ha pour un prix total d'acquisition de 539,19 MDH. Ce foncier relève dans sa globalité du domaine privé de l'Etat.

L'analyse de l'exploitation de cette réserve fait ressortir qu'elle est orientée vers l'habitat promotionnel plutôt que vers l'habitat social. En effet, sur les 2.318.241m<sup>2</sup> de terrains viabilisés, seule une superficie de 666.877 m<sup>2</sup>, soit 29 %, a été consacrée à l'habitat social alors que l'habitat promotionnel et les lots d'activités ont bénéficié d'une superficie de 1.301.598m<sup>2</sup>, soit une part 56 %. Les 15 % restant sont réservés aux équipements.

## ➤ Moyens financiers

Durant la période 2007-2012, la SAO a mobilisé un investissement de 4.056,42 MDH pour financer ses activités de lotissement, de construction, de restructuration des quartiers et de mise à niveau urbaine.

Les subventions du FSH accordées à la SAO durant la période 2007-2012 ont atteint 1.739,32 MDH et ont financé 79 opérations. Le bilan des réalisations affiche un investissement de :

- 1.681,06 MDH au profit de 72 opérations de restructuration, de requalification des quartiers sous équipés et de mise à niveau urbaine ;
- 50,65 MDH au profit de quatre opérations pour la prévention et l'éradication de l'habitat insalubre ;
- 7,605 MDH au profit de trois opérations de relogement des victimes des inondations.

Ainsi, il est à constater que les subventions du FSH ont été déviées de leur objectif principal qui est celui de financer les opérations afférentes aux projets d'habitat social et aux actions et programmes de résorption de l'habitat insalubre. Ce constat est confirmé par le fait que 97 % des fonds mobilisés ont été employés dans des opérations de mise à niveau urbaine contre 3 % pour l'habitat insalubre et ce contrairement aux dispositions de l'article 2 de la loi de finances 2002.

*La Cour des comptes recommande à la SAO et aux autorités compétentes d'examiner l'opportunité d'atténuer sa dépendance du foncier public et de réorienter les ressources publiques, en termes de foncier et de subventions vers les missions auxquelles elles étaient initialement destinées.*

## 2. Appréciation globale des réalisations

Les réalisations de la SAO en termes de mise en chantier se présentent comme suit:

	2008	2009	2010	2011	2012
Restructuration	9.665	15.053	13.540	15.060	13.500
Recasement	48	621	160	-	-
Relogement	-	-	-	-	-
Prévention	-	277	-	455	100
Logements à 250000	-	-	832	1.046	1.320
Logements FVIT	592	1.140	545	848	400
Villas Economiques	-	400	-	-	-
Lots -logements couches moyennes	2.020	1.280	2.140	856	1.296
Autres (équipement, commerces...)	126	615	-	164	-
Nombre total	12.451	19.386	17.217	18.429	16.616

D'après ce tableau, la SAO a initié des opérations conformes à ses engagements prévus dans ses plans d'action. Ainsi, elle a mis en chantier toutes les opérations de mise à niveau des villes prévues dans les conventions correspondantes. Elle a également lancé les travaux de construction de 94% des unités de logement à FVIT prévues par la convention signée en 2008.

### ➤ Des indicateurs de suivi des réalisations non précis

L'indicateur de mise en chantier, que la SAO utilise pour apprécier son activité, ne reflète pas la réalité d'une manière fidèle. En effet, elle mesure cette activité par le nombre de chantiers lancés en se référant à la date du commencement des travaux. Néanmoins, dans la pratique, la SAO ordonne la suspension des travaux juste après leur commencement, pour ne les reprendre que l'année suivante. Ainsi, le nombre des opérations mises en chantier se trouve artificiellement gonflé.

### ➤ La focalisation sur la mise à niveau urbaine et le long cycle de production handicapent l'offre d'habitat

L'activité de la SAO est focalisée sur la mise à niveau urbaine au détriment de l'offre de l'habitat. La part des marchés de mise à niveau dans l'activité globale de la SAO, durant la période 2008-2012, représente 40% de la totalité de ses marchés.

De même, le cycle de production de la SAO est très long avec des opérations accusant un retard qui dépasse parfois quatre ans. Ainsi, certaines opérations comme Bni znassen, Immerkane et Toumyat ont vu leur durée de réalisation atteindre respectivement plus que huit ans, quatre ans et trois ans.

## 3. Programme villes sans bidonvilles

Dans le cadre du programme ville sans bidonvilles (VSB), la SAO a initié, durant la période 2007-2012, trois opérations de recasement qui ont concerné 5.671 ménages dont 3.606 ont bénéficié des unités de logement. Néanmoins, les engagements prévus dans les contrats de ce programme pour déclarer des VSB n'ont pas été honorés dans les délais énoncés. Ainsi et à ce jour, la région de l'oriental n'a pu déclarer que quatre villes sans bidonvilles. Il s'agit des villes : Oujda, Saidia, Nador et Taourirt.

En plus, certaines de ces villes déclarées sans bidonvilles, continuent en réalité d'abriter encore des unités de bidonvilles, c'est le cas des villes Saadia et Taourirt qui ont été déclaré sans bidonvilles en 2008, alors que la démolition des unités des bidonvilles a continué jusqu'à 2012.

## 4. Programmes d'habitat social

L'appréciation des réalisations de la SAO en matière d'offre de logement social, notamment le logement à faible valeur immobilière de 140.000,00 DH et le logement à 250.000,00 DH, fait ressortir les constats suivants:

### ➤ Logements à 140.000,00 DH : coûts non maîtrisés et manque d'équipements

A fin décembre 2012, la SAO a mis en chantier 4.663 unités, soit 94 % des objectifs prévus par la convention signée dans ce cadre, et qui prévoit la réalisation de 4.986 unités durant la période 2008-2012.

Toutefois, le taux de réalisation des opérations d'habitat à Faible valeur Immobilière Totale (FVIT) achevées et ayant reçu le permis d'habiter, n'a atteint que 42 % des engagements initialement déclarés.

Aussi, ces réalisations sont entachées de quelques insuffisances qui risquent de compromettre leur faisabilité. Il s'agit en particulier du coût anormalement élevé de certaines opérations FVIT dont le prix de revient par unité produite dépasse largement la valeur de 140.000,00 DH. Il s'agit par exemple de l'opération Benaaddi dont le coût de revient par unité (lot individuel avec RDC construit) a atteint plus de 177.000,00 DH, malgré un terrain cédé gracieusement à la SAO par une partie privée.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que les CPS des logements à FVIT ne sont pas conformes au cahier des charges type prévu pour ces opérations. Ces CPC ne reprennent pas certains éléments comme l'équipement (grille de défense, prise de téléphone...) et le plan architectural (l'accès à la terrasse). C'est le cas notamment des opérations Afak à oujda, Touimiyat à Zaïo et Amal à Taourirt.

En outre, la SAO réalise des programmes d'habitat social dans des zones peu accessibles et dépourvues d'équipements de proximité, ce qui hypothèque leur réussite et limite leur commercialisation. Il s'agit par exemple, des opérations «Touimiyat» à Zaïo, «Borj Aoulout» à Berkane, «Amal» à Taourirt et pôle urbain «Alaruit».

Il convient de souligner également que la SAO ne respecte pas toujours les conditions prévues par le contrat de vente conclu avec la direction des domaines pour bénéficier du foncier public à des prix préférentiels. Généralement, les réalisations se traduisent par une réduction du nombre des unités FVIT et des lots de recasement et par l'augmentation de celui des lots de péréquation, comme il est illustré par les deux opérations suivantes :

Opération	Consistance prévisionnelle	Consistance réalisée
AFAK	300 logements FVIT	256 logements FVIT
	141 lots de recasement	0
	180 lots péréquation	253 lots
WIFAK	160 logements FVIT	logements FVIT
	175 lots de recasement	160 lots de recasement
	90 lots de péréquation	89 lots de péréquation

#### ➤ Logements à 250.000 DH : un retard dans la production

La SAO a entamé ce programme en 2010, par la mise en chantier de 17 opérations avec une consistance globale de 3.198 unités. Toutefois, et à fin décembre 2012, aucune opération n'a été achevée.

*La Cour des comptes recommande à la SAO d'établir des indicateurs de performances fiables et d'œuvrer pour:*

- Une meilleure orientation de ses efforts vers l'habitat social ;
- Une maîtrise des coûts de production du logement FVIT ;
- Une activation de son programme villes sans bidonvilles.

## 5. Mise à niveau urbaine

L'activité de la SAO porte également sur la restructuration des quartiers sous-équipés et la mise à niveau urbaine des villes. Cette activité est assurée par la SAO en tant que maîtrise d'ouvrage déléguée, soit du ministère de l'habitat, soit de l'agence de développement de l'oriental ; et ce dans le cadre des conventions conclues dans ce sens.

Malgré que la mise à niveau urbaine ne relève pas des attributions directes de la SAO, celle-ci demeure fortement impliquée dans le programme de mise à niveau urbaine de la région. En effet, la SAO a contracté, dans le cadre de ce programme, 207 marchés pour un montant global de 1,4 MDH, ce qui représente respectivement 35 % et 30 % du nombre et du montant global des marchés. La préfecture d'Oujda s'accapare 41 % des marchés réalisés et 36 % des montants déboursés en matière de mise à niveau urbaine.

Le montant annuel des investissements a connu des fluctuations et a culminé à 524.841.765,59 DH en 2009, soit 36 % de la totalité des montants investis durant toute la période précitée.

### ➤ **Conventions de financement passées avec le ministère de l'habitat**

L'examen des conditions d'exécution des conventions de mise à niveau urbaine et des marchés y afférents a révélé les insuffisances suivantes :

#### • **Conventions insuffisamment suivies par les parties signataires**

Le suivi et la coordination des projets de mise à niveau urbaine, tels qu'ils sont prévus par les conventions de financement, ne sont pas assurés par les parties signataires desdites conventions. Ainsi, la SAO n'associe pas les autorités locales et les communes lors de l'exécution des projets, réalisés dans le cadre de conventions de partenariat, à travers leur implication dans l'élaboration des CPS, le suivi des travaux et la réception des travaux.

#### • **Retard dans le transfert des ouvrages réalisés aux communes concernées**

La SAO ne procède pas à l'établissement de PV écrits lors de la remise des ouvrages exécutés (places, fontaines, espaces verts, candélabre...) à la commune concernée. Celle-ci est censée devenir le propriétaire de ces ouvrages et le responsable de leur entretien et de leur fonctionnement. Par conséquent, et faute d'application de cette mesure, plusieurs de ces ouvrages se trouvent dans un état avancé de dégradation et de détérioration. D'autres ne sont plus opérationnels. Il s'agit à titre d'exemples des cas suivants :

- Projet MAN situé dans la ville Saidia : Les candélabres posés et le système d'irrigation posé au niveau de la rocade de la ville qui ne fonctionne pas ;
- Place de Jeddah à Oujda : Revêtement dégradé et fontaines non opérationnelles;
- Place de la gare routière à Nador : fontaine non opérationnelle, espace vert délaissé et bancs enlevés.

#### • **Utilisation des subventions du FSH au profit d'opérations de promotion**

La SAO procède au financement de ses propres opérations par le prélèvement sur les fonds débloqués par le FSH. Ainsi, sur la base d'une comptabilité élémentaire regroupant les fonds débloqués, le paiement des prestations inhérentes aux conventions de mise à niveau urbaine et le solde du compte bancaire, le prélèvement sur le FSH a atteint un montant de 110.579.090,89 DH à la date du 31/12/2012. Cette utilisation des fonds reçus du FSH n'est pas conforme à leur utilisation initiale prévue dans les décisions de subventions.

La disponibilité des fonds reçus du FSH dans les comptes de la SAO, résulte de plusieurs situations. Dans certains cas, les fonds des subventions du FSH sont débloqués en totalité alors que les opérations conventionnées enregistrent du retard dans leur exécution ou ne sont même pas au stade de leur démarrage. Dans d'autres cas, les subventions sont partiellement débloquées mais les projets correspondants ne sont pas encore entamés. Ainsi, les opérations Ain Defla, restructuration des quartiers sous équipés de Guenfouda et relogement des habitants des constructions menaçant ruine au quartier lagraba sont des cas pour lesquelles les fonds sont reçus partiellement ou intégralement mais leur l'exécution n' a pas encore commencé.

### ➤ Conventions de financement passées avec l'Agence de développement de l'Oriental (ADO)

A partir de 2007, la SAO a signé avec l'ADO des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation des marchés d'études et de travaux concernant la requalification urbaine de la région.

L'ADO verse alors dans un compte bancaire, dont la SAO est l'ordonnateur, les fonds nécessaires pour la réalisation des opérations spécifiées dans lesdites conventions.

Les fonds versés, durant la période 2007-2012, conformément à ces différentes conventions, se sont élevés à 261,89 MDH. Ils ont été dédiés à la mise à niveau des villes D'oujda, Jerrada, Nador, Taourirt et Berkane.

L'examen de la mise en œuvre de ces conventions a révélé les constats suivants :

#### • Utilisation des fonds versés par l'ADO au profit des opérations de la SAO

La vérification des opérations de virement entre le compte ADO, compte SAO et compte FSH a permis de conclure que la SAO est redevable à l'ADO, à la date du 31/12/2012, d'un montant de 114.798.200,13 DH.

En outre, l'absence d'un système de suivi et de reporting avec l'ADO, confirme le manque de coordination en ce qui concerne les conditions de réalisation et d'exécution des conventions de mise à niveau urbaine.

Par ailleurs, il a été relevé le prélèvement d'un montant de 120 millions de dirhams pour le placer respectivement auprès du HAO (30 millions de DH) et de la banque populaire (80 millions DH). Les intérêts générés par ces deux placements, soit 1.706.525,00 DH ont été versés au budget propre de la SAO au lieu d'être reversés au compte bancaire de l'ADO.

#### • Imputation de certaines dépenses de fonctionnement de l'ADO sur les budgets des opérations déléguées

Certaines dépenses de fonctionnement de l'ADO ont été prises en charge par le budget des opérations déléguées. Il s'agit à titre d'exemple de la location de deux voitures par la SAO et leur mise à la disposition de l'ADO. Les frais occasionnés par cette location ont été imputés sur les budgets des opérations en gestion déléguée à la SAO.

*La Cour des comptes recommande à la SAO de :*

- *Coordonner ses actions de mise à niveau urbaine et de restructuration avec tous les partenaires pour garantir leur réussite ;*
- *Transférer conformément à la réglementation en vigueur, tous les ouvrages réalisés aux communes concernées ;*
- *Mettre un terme au chevauchement entre les sources de financement des opérations propres et des opérations en maîtrise d'ouvrage déléguée financées notamment par le FSH et l'ADO.*

## **B. Planification et processus de réalisation**

Durant la période 2007-2012, la SAO a initié 72 opérations dont 23 dédiées au logement promotionnel, 32 aux logements en FVIT, 17 aux logements sociaux et trois opérations de recasement des bidonvilles.

L'examen des dossiers des opérations et les visites sur place ont révélé plusieurs anomalies liées essentiellement, à une mauvaise programmation, une planification défailante, au manque de suivi et à l'insuffisance des contrôles et des essais pour vérifier la qualité des matériaux et des travaux effectués.

## 1. Planification et suivi

### ➤ Lancement d'opérations sans études de faisabilité préalables

La programmation des opérations d'habitat est effectuée en l'absence d'une évaluation objective de la demande en matière d'habitat social. La SAO soutient que la programmation des opérations tient compte des demandes des clients et des études de faisabilité. Mais, aucune procédure formalisée et fiable n'a été mise en place pour assurer la traçabilité de ces demandes et de l'exploitation qui en a été faite.

Les marchés de travaux relatifs aux opérations, sont lancés en cascade et s'achèvent avec des modifications de leur programme physique. Par exemple, le cas des opérations Jorf Lakhdar, Amal Benaaddi, Ryad Isly, aménagement de la place 3 Mars à Oujda, aménagement de la gare routière de Nador réalisé en quatre marchés et l'aménagement du boulevard des FAR à Nador également réalisé en trois marchés.

La durée d'arrêt des opérations lancées témoigne également des insuffisances de la planification. Les travaux d'équipement, d'aménagement, de lotissement et de construction des logements sur des îlots sont entamés sans arrêter au préalable un planning de réalisation qui détermine la séquence de réalisation desdits travaux afin d'éviter des interactions et des arrêts prolongés. Il s'agit, par exemple, des marchés n°113/10, n°83/10 et n°117/10 dont la durée d'arrêt est respectivement de 11 mois, 9 mois et 6 mois.

La conséquence directe de cette insuffisance, est la modification récurrente des plans de lotissements. Parfois les modifications interviennent après réception de lotissement comme c'est le cas des opérations Sidi Yahya et Trifa.

### ➤ Encadrement et suivi techniques insuffisants

La SAO n'assure pas réellement son rôle de maître d'ouvrage ce qui ne lui permet pas, dans de nombreux cas, la réalisation des différentes opérations selon les exigences requises. En effet, les chefs de projet désignés pour chaque opération se limitent à la signature des situations et des décomptes et à l'établissement des procès verbaux de réception. Aucun suivi ni contrôle réel des réalisations ne sont effectués par ceux-ci.

L'examen d'un échantillon des opérations a révélé que certaines études techniques sollicitées par le maître d'ouvrage sont incomplètes et souffrent de plusieurs insuffisances. Les cas suivants illustrent ce constat :

- L'opération Intilak dont les études correspondantes ont omis de prévoir le réseau téléphonique ;
- L'opération Jorf Lakhdar qui a connu une augmentation excessive dans la masse des travaux réalisés dans le cadre du marché des travaux correspondant (marché n°210/09) ;
- L'opération Trifa II FVIT dont le rapport d'étude géotechnique ne traite que les conditions des fondations à savoir la fiche d'ancrage et la contrainte du sol, alors que l'aspect relatif à la susceptibilité des sols et à la liquéfaction n'a pas été traité. Cet aspect est d'autant plus important que la surface est proche de la nappe et le sol de fondations comprend des couches de sables.



La maîtrise d'œuvre n'assume pas son rôle d'assistance, ce qui ne conforte pas la SAO dans son statut de maître d'ouvrage. Ce constat est confirmé à travers:

- Des déclarations de réceptions provisoires des marchés sans la remise des plans de récolement. Dans les cas où ils sont remis, ils ne répondent pas aux prescriptions et aux dispositions des marchés ;
- L'absence d'un suivi continu des travaux de la part de la maîtrise d'œuvre, notamment, le BET et les architectes. En effet, les PV de chantiers (marchés n° 81/08, 219/09 et 223/09 notamment) confirment l'absence de ceux-ci à plusieurs réunions de chantiers, sans que la SAO n'applique les mesures contraignantes prévues dans les contrats.

## 2. Mise en œuvre des opérations

### ➤ Délais de réalisation non respectés par les attributaires des marchés

La SAO fixe dans les cahiers des charges des délais de réalisation des différents projets d'habitat social qui revêtent un caractère contractuel une fois les marchés approuvés. Néanmoins, l'examen de la gestion de ces marchés montre que ces délais ne sont pas généralement respectés et aucune mesure contraignante n'est prise par la SAO. Une simple comparaison des délais contractuels et des durées réelles des travaux depuis la date de commencement des travaux jusqu'à leur réception révèle les observations suivantes :

- Le retard dans la réception des marchés alors que les travaux sont totalement achevés engendre le risque de paiement des intérêts moratoires. Les cas des marchés suivants sont cités à titre d'exemple :
  - Le marché n°95/10 relatif aux travaux d'aménagement de la place Meghniya à Oujda;
  - Le marché n°84/10 relatif aux travaux de construction de 72 logements «MS ST1» à la colline Oujda;
  - Le marché n°152/10 relatif aux travaux de construction de 72 logements «MS ST2» à la colline Oujda d'un montant de 27.908.860,80 DH;
  - Le marché n°92/10 relatif aux travaux de construction de 64 logements sociaux «ST2» à la Colline Oujda d'un montant de 13.055.246,40 DH ;
- Des travaux ne sont pas encore achevés alors que les délais de réalisation sont largement dépassés et ce, sans l'établissement des ordres d'ajournement des travaux. Il s'agit à titre d'exemple des marchés d'aménagement extérieur de Ryad isly 2 ; Amal Taourirt,...

### ➤ Carences au niveau des essais et des analyses des travaux réalisés

La SAO n'accorde pas l'intérêt nécessaire au contrôle de la qualité des matériaux utilisés et des travaux réalisés. L'examen des conditions de réalisation des opérations «Ryad isly», «Kebdana» et les opérations de mise à niveau urbaine a montré que la SAO procède au règlement de certaines prestations exécutées en dépit de :

- La non réalisation de certains essais et analyses prévus par les CPS y afférents et les normes en vigueur;
- La non conformité des résultats obtenus avec les prescriptions des CPS y afférents et les normes en vigueur,
- Non respect de la fréquence requise par les CPS pour les essais d'analyses effectués.

### 3. Détermination des coûts

#### ➤ Un système de détermination de coût défaillant

La SAO n'arrive pas à déterminer le coût de revient réel de chaque opération à cause de l'absence d'une comptabilité analytique et d'une meilleure répartition des coûts. Ainsi, la situation comptable d'une opération ne renseigne pas sur son coût réel dans la mesure où les dépenses de certaines opérations sont imputées à d'autres opérations. C'est le cas:

- De l'opération «Amal Benaaddi» dont le coût de revient ne prend pas en compte les frais d'aménagement de la voie d'accès ;
- Des opérations «Jorf Lakhdar», «AFAK», «et Ryad Isly» qui ont supporté les charges de communication et d'aménagement des espaces verts d'autres opérations.

En outre, les clés de répartition des charges communes entre les différentes opérations ne sont pas claires. Parfois, la totalité des charges est imputée à une seule opération, c'est le cas de l'opération de la colline et celle de «Jorf Lakhdar».

De même, des charges supplémentaires ont été imputées sur des opérations alors que leur coût comptable est déjà arrêté. Il s'agit des frais de communication et d'aménagement des espaces verts.

#### ➤ La réglementation relative à l'urbanisme n'est pas toujours respectée

La SAO ne se conforme pas, parfois lors du lancement de certaines opérations, à la réglementation de l'urbanisme. Il s'agit, notamment, des procédures d'obtention des autorisations de lotir et/ou de construire et les certificats de conformité et/ou les permis d'habiter. Certains travaux sont entamés avant même l'acquisition des terrains. Le tableau suivant illustre ce constat:

Opération	Consistance	Date de commencement des travaux	Date d'autorisation	Date de réception/ permis d'habiter
Jorf Lakhder FVIT Tr1	128	15/08/2008	28/12/2009	30/12/2009
Afak FVIT FA	128	03/10/2008	28/12/2009	30/12/2009
Al Boustane	128	31/07/2008	28/12/2009	30/12/2009
Sidi yahya	60	16/06/2008	18/05/2010	08/06/2010

Un autre exemple du non respect de la réglementation de l'urbanisme consiste en la réception de lotissements par les autorités compétentes alors que les marchés engagés sur ces lotissements ne sont pas encore réceptionnés et clôturés par la SAO. C'est le cas des opérations Jorf lakhdar extension, Ryad isly extension, «Ryad isly Tr2», «Kabdana» et «Borj Aoulout».

La Cour des comptes recommande à la SAO de :

- Améliorer son système de planification et de programmation et d'assurer un encadrement et un suivi rigoureux et efficaces de ses projets ;
- Instaurer un système claire et fiable d'imputation des charges et de calcul du coût de revient ;
- Respecter la réglementation en matière d'urbanisme.

## C. Partenariat public - privé

Afin de permettre au secteur privé de contribuer au programme de logement social, la SAO a signé des conventions avec des acteurs privés. Les clauses contractuelles relatives à la réalisation de ces partenariats engagent :

- La SAO à mettre à la disposition du partenaire, d'une part le foncier recueillant les logements sociaux au prix d'équipement; et d'autre part un foncier d'une superficie équivalente pour la construction d'autres types de logement;
- Le Partenaire à respecter les délais d'obtention des autorisations de construction et les permis d'habiter, lors de la valorisation des îlots qui seront mis à sa disposition.

Le bilan de ce partenariat public/privé est la signature de trois conventions pour la réalisation de 1268 unités de logements à 140.000,00 DH et une convention pour la réalisation de 750 logements à 250.000,00 DH.

### ➤ Des conventions déséquilibrées au détriment de la SAO

Les conventions signées avec les différents partenaires sont marquées par un déséquilibre en termes des droits et obligations des deux parties. En effet, le recours de la SAO à ce mode est fondé sur une logique de péréquation qui consiste à compenser, au profit du partenaire, la construction et la vente des logements à 140.000,00 DH, par la mise à sa disposition d'une superficie équivalente pour construire et commercialiser librement d'autres types de logements. Ainsi, l'appréciation des avantages accordés aux deux partenaires à travers la comparaison du prix de vente des îlots par rapport au coût de revient et au prix de vente au public, fait ressortir un montant desdits avantages s'élevant respectivement à 15.884.846,00 DH et 83.201.029,00 DH. Le tableau suivant présente la méthode de calcul :

Nature de convention	Partenaire	Superficie m2 (1)	prix de vente en DH/m2 (2)	coût de revient en DH (3)	prix vente au public en DH (4)	écart en DH	
						Coût = 1*(3-2)	prix pratiqué = 1*(4-2)
FVIT	Partenaire I (B.Im)	4.425	600,00	1.350,00	2.993	3.318.750,00	10.589.025,00
		8.393	600,00	850,00	1.955	2.098.250,00	11.372.515,00
		1.324	600,00	731,00	3.165	173.444,00	3.396.060,00
	Partenaire II (F)	11.058	600,00	850,00	2.250	2.764.500,00	18.245.700,00
	Total écart 1						8.354.944,00
Logements de mixité	Partenaire I (B.Im)	3.658	600,00	1.350,00	2.993	2.743.500,00	8.753.594,00
		10.841	600,00	850,00	1.955	2.710.250,00	14.689.555,00
		1.442	600,00	731,00	3.165	188.902,00	3.698.730,00
	Partenaire II (F)	7.549	600,00	850,00	2.250,00	1.887.250,00	12.455.850,00
	Total écart 2						7.529.902,00
Total général (1+2)						15.884.846,00	83.201.029,00

Les conditions de réalisation des 704 unités de logements à FVIT ont été relativement coûteuses pour la SAO, en fait et grâce à la marge bénéficiaire qui aurait pu être dégagée suite à la vente des ilots au prix du public, soit 83.201.029,00 DH, la SAO aurait pu réaliser 84% des logements FVIT conventionnés.

*La Cour des comptes recommande à la SAO, de veiller à la conclusion de partenariats générateurs d'une valeur ajoutée tout en étant équilibrés en termes des droits et obligations.*

## **D. Commercialisation**

L'activité commerciale de la SAO est encadrée par une charte commerciale, mise en place par le Holding Al Omrane. Elle vise à avoir une fonction commerciale efficace, éviter toute sorte de discrimination entre les clients, dissuader les pratiques spéculatives et aboutir à un système d'information fiable et de qualité.

Par ailleurs, l'appréciation des principes de cette charte ainsi que la pratique de la SAO à la lumière de ces derniers, a permis de relever les observations suivantes :

### **1. Cadre procédural et normatif**

#### **➤ Insuffisances inhérentes à la charte commerciale**

La charte commerciale ne dispose pas d'une nomenclature claire et précise de produits en termes de superficie et d'emplacement. Ainsi, il a été constaté que des lots ont été définis comme étant promotionnels alors que leur superficie ne dépasse pas 60 m<sup>2</sup> et des lots ont été définis économiques tandis que leur superficie dépasse les 236 m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la non détermination des conditions préalables à toute commercialisation et à la démarche à suivre pour les accomplir constitue une autre lacune de cette charte. Il s'agit par exemple, de l'étude du marché et les conditions de communication et de publicité sur les opérations.

En effet, la fixation du prix de vente se fait sans étude préalable du marché et sans détermination des pondérations à appliquer pour différencier les prix des produits en fonction de la superficie, du nombre de façades, de l'emplacement et de la possibilité d'avoir un commerce au rez-de-chaussée.

#### **➤ Une charte commerciale non respectée**

Le non respect de la charte commerciale a été constaté à travers la fixation du prix de vente comprenant une marge bénéficiaire pour les produits d'habitat social au lieu d'un prix de vente inférieur au coût, comme le prévoit cette charte.

En outre, il a été relevé que la SAO ne procède pas à l'actualisation des prix de vente lors des désistements des bénéficiaires, n'exige pas la valorisation des lots sociaux et économiques et ne veille pas au respect du calendrier de versement des échéances par les bénéficiaires.

### **2. Planification et programmation commerciales**

#### **➤ Commercialisation précoce des opérations**

La SAO procède à la commercialisation des opérations sans l'accomplissement de toutes les conditions préalables à son lancement. Cette approche risque de causer des problèmes techniques de commercialisation et de transfert de propriété pour les nouveaux bénéficiaires. Il s'agit par exemple:

- Du non assainissement de l'assiette foncière ; c'est le cas de l'opération Afak ;

- De l'absence d'une étude de marché et d'une étude de faisabilité. Cet état de fait est confirmé par l'opération imerkane à ZAIO et l'opération Amal à Taourirt qui connaissent une mévente totale;
- Du non achèvement des travaux de viabilisation et/ou de construction ce qui cause des retards significatifs dans la livraison des unités commercialisées.

### 3. Système d'information de la fonction commerciale

#### ➤ Un système d'information à perfectionner

La consultation de l'application de la fonction commerciale, a révélé plusieurs anomalies qui remettent en cause la fiabilité des données fournies. Il s'agit par exemple de:

- La possibilité d'affecter un produit déjà attribué. A partir d'une simulation effectuée sur la base de données que gère l'activité commerciale, un produit a été affecté alors qu'il est déjà attribué à un bénéficiaire;
- L'absence d'un système d'information qui puisse rappeler les dates d'échéances aux clients et alerter les services de la SAO, quant au retard éventuellement accusé dans le recouvrement du montant des avances dues dans les délais prescrits;
- Le défaut d'un système de paramétrage des conditions d'éligibilité des clients en termes de salaire, de client déjà bénéficiaire et de la situation matrimoniale ;
- L'absence d'un système d'alerte et des contrôles applicatifs lors de la saisie des informations erronées. Il s'agit par exemple du numéro de la CIN, des échéances d'une avance en 2031 et des champs non renseignés; tels que l'adresse avec 10.080 cas, l'identifiant du conjoint avec 22.555 cas,...

### 4. Transferts et les désistements

#### ➤ Une procédure de transfert favorisant la spéculation

La procédure de transfert d'un bénéficiaire à un autre favorise les comportements spéculatifs en l'absence de règles réprimant cette pratique. En effet :

- Le transfert n'est pas appréhendé comme une procédure exceptionnelle par la SAO. Il s'applique à tous les produit économiques tels que les lots, les logements et les villas économiques ;
- Contrairement à la circulaire du HAO n°1207 du 18 juin 2009 interdisant le transfert des produits qui disposent déjà du titre foncier, plusieurs produits sur certaines opérations ont fait l'objet de transfert malgré l'existence de leurs titres fonciers;
- Le transfert peut se faire même avec le paiement partiel du prix de cession, ce qui est contraire aux dispositions de la charte commerciale qui stipulent que le transfert a lieu après paiement intégral du prix de vente. L'autorisation de transfert avec un paiement partiel n'est prévue que pour les unités promotionnelles en cours de réalisation, à condition que le montant réglé soit supérieur à 50 % du prix de vente. Les deux conditions ne sont pas respectées (il s'agit à titre d'exemple des opérations ANNAJD4/5 et PERLE BLEU).

#### ➤ L'attribution de plusieurs produits à un même client favorise la spéculation

L'analyse de la base de données commerciale a permis de relever que des clients ont bénéficié à plusieurs reprises des produits sur la même opération et/ou sur plusieurs opérations. Ainsi, il a été

relevé qu'un client a bénéficié de 29 produits, un deuxième de 20 produits, d'autres ont bénéficié de 16 produits.

En outre, il a été constaté que des personnes ayant un statut en relation professionnelle avec la SAO ont bénéficié de plusieurs unités variant de 5 à 11 unités soit en leur nom soit par le biais des membres de leurs familles.

Ces pratiques peuvent constituer des sources de spéculation par les reventes notamment, elles contribuent également à la réduction de l'offre et à l'augmentation des prix du marché.

## 5. Conditions d'octroi

Certains bénéficiaires procèdent à la réservation des produits avec ou sans paiement d'une avance pour les transférer à un autre bénéficiaire via la procédure de désistement ou d'annulation. Ce comportement leur permet de réaliser des rentes sans payer l'indemnité de transfert pour le compte de la SAO. Ce constat est confirmé par le fait que les bénéficiaires qui ont réservé des produits pendant une durée supérieure à 60 jours les ont réattribués dans un délai de trois jours de la date d'annulation ou de désistement. Il s'agit de 433 cas.

### ➤ Des attributions et des affectations de produits avant le lancement de la commercialisation au public

L'analyse de la base de données commerciale a révélé que certains produits sont attribués juste après leur intégration dans le système voire avant le commencement de leur commercialisation. C'est le cas de 26 produits attribués avant leur création dans le système, 116 le même jour que leur création dans le système, 109 attribués le lendemain de leur création dans le système et de 133 attribués après deux jours de leur création sur le système.

### ➤ Avantages accordés à des employés et fonctionnaires du ministère chargé de l'habitat et de ses établissements sous tutelle

Afin d'apporter de l'aide et du soutien social aux fonctionnaires du ministère de l'habitat et aux employés des établissements sous tutelle, le ministre a adressé une circulaire sous le n°06512 en date du 29/04/2003, incitant les responsables à satisfaire les besoins des agents ne disposant pas d'un logement convenable et qui n'ont pas bénéficié auparavant des programmes initiés par le département et les établissements sous tutelle.

Dans l'ensemble, 324 agents ont bénéficié dans le cadre de l'application de cette circulaire des produits à des prix avantageux, soit une réduction globale sur le prix de vente au public de l'ordre de 19.050.207,80 DH.

L'examen des conditions d'application de cette circulaire a révélé les observations suivantes :

- La commission d'attribution des produits aux bénéficiaires ne dispose pas de garanties nécessaires pour vérifier le respect des conditions d'éligibilité des bénéficiaires;
- La non harmonisation des avantages accordés aux bénéficiaires et l'absence de corrélation entre le montant de la promotion accordée et le statut de l'agent ou sa capacité financière;
- Le montant de la promotion n'obéit à aucune logique dans la mesure où la promotion se traduit par une réduction variant entre 11 % et 71 % du prix de vente, soit un montant de 9.700,00 DH à 180.000,00 DH. Cette situation a permis à certains bénéficiaires de payer un prix nettement inférieur au montant de la promotion accordée. Il s'agit de trois bénéficiaires pour lesquels le total de la réduction représente 58 %, 67 % et 71 % du prix public de vente;

- Certains employés et fonctionnaires relevant du ministère de l'habitat ont bénéficié doublement d'une promotion sur le prix de vente du même produit de l'opération «ANNAJD 4». Il s'agit de 6 cas ayant bénéficié de deux décotes;
- Certains employés bénéficiaires ont procédé au transfert de leurs produits à des personnes qui n'ont pas le statut d'employé au prix promotionnel ce qui constitue une perte pour la SAO. Le montant global des réductions accordées à ces bénéficiaires s'élève à 1.812.078,00 DH;
- Certains bénéficiaires des produits en promotion ont procédé à leur vente en réalisant des plus-values doublement sur l'achat avec promotion et sur la vente. Il s'agit de 119 cas qui ont bénéficié de lots acquis à 11.750.118,00 DH et revendus pour un montant de 26.366.865,00 DH, soit une plus value de 14.616.747,00 DH.

## 6. Recouvrement des créances

Durant la période 2007-2012, la SAO a réalisé des opérations dont la consistance s'élève à 49.609 unités qui génèreraient une recette potentielle de l'ordre de 7.855.204.017 DH. Toutefois, l'effort de commercialisation n'a pu écouler que 41.804 unités et ne recouvrer que 4.260.817.001,00 DH, par rapport à une recette prévisionnelle de 5.306.728.757,00 DH, soit un taux de recouvrement de 80 %.

### ➤ Laxisme dans le recouvrement des créances

L'analyse de l'effort de recouvrement a révélé les observations suivantes :

- 275 attributaires des produits d'un montant de 68.639.484,00 DH n'ont versé aucun montant à la date du 31/12/2012, et dont 60 bénéficiaires accusent un retard supérieur à 150 jours et atteignant 764 jours pour certains;
- 72 attributaires ont versé des avances qui ne dépassent pas 10% du prix de cession, alors que les manuels de commercialisation des différentes opérations fixent un minimum de 25% du prix de vente comme une première avance ;
- 2196 bénéficiaires n'ont pas honoré leurs engagements fixés dans le compromis de vente en termes de règlement des échéances. Il s'agit de 2.972 avances échues et non réglées dont le montant s'élève à 398.820.096,00 DH;

La situation des restes à recouvrer contient des produits dont le reliquat à payer pour clôturer définitivement la vente, est constitué de faibles montants. La non régularisation de ces montants implique la non déclaration du chiffre d'affaires y afférent et la non livraison du produit, ce qui fait supporter théoriquement à la SAO les frais de la taxe sur les terrains non bâtis. Le nombre de clients redevables à la SAO d'un montant inférieur à 5000,00 DH est de 1.415 bénéficiaires, soit un montant global de 1.835.057,00 DH.

### ➤ Traitement différencié des clients en matière de paiement des avances

La SAO, malgré son statut d'organisme public, ne veille pas au traitement équitable de ses clients dans le versement des acomptes. En effet, certains clients bénéficient de plus de facilités de paiement que celles arrêtées par le manuel de commercialisation. Bien que les facilités prévues sont de trois échéances, un client a bénéficié du paiement sur cinq échéances et cinq autres ont réalisé leurs paiements sur 6 échéances.

### ➤ Des restes à recouvrer amplifiés par le stock

Il est signalé que le problème des restes à recouvrer est amplifié par le stock des produits non vendus ou vendus partiellement. Le nombre d'unités non vendues se présente comme suit :

- Ilôts R+1	: 1
- Ilôts R+2	: 16
- IlôtsR+3	: 59
- IlôtsR+4	: 55
- IlôtsR+6	: 45
- Logements 3 pièces (F3)	: 156
- Logements 4 pièces (F4)	: 124
- Villa économique	: 334

*La Cour des comptes recommande à la SAO de:*

- *Etablir une cartographie des risques majeurs de sa fonction de commercialisation et mettre un plan d'action pour leur maîtrise;*
- *Renforcer le système d'information commerciale afin qu'il soit plus fiable et efficace ;*
- *Améliorer le taux de recouvrement des créances par l'activation des diligences prévues par la charte commerciale.*

## **E. Gestion des ressources financières**

Le budget de la SAO a plus que triplé pendant la période 2007-2012 en passant de 241,86 MDH à 990,00 MDH en 2012. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement ont constitué respectivement 95,5 % et 4,5 % en moyenne de ce budget.

L'examen de l'exécution de ce budget a révélé quelques anomalies résumées comme suit :

### **➤ Imputation déguisée des charges de fonctionnement sur l'investissement**

La SAO a exigé des entreprises, attributaires des marchés 128/2009, 89/2009 et 242/2009 relatifs aux travaux de voirie et d'assainissement respectivement des lotissements Imerkane, Borj Aoulot et le pôle urbain D'alrruit, de mettre à sa disposition, durant toute la durée du marché, un véhicule tout terrain type 4×4 y compris son carburant et son entretien. Cette imputation constitue un surcoût pour l'opération. Le prix exorbitant (720.000,00 DH TTC) de l'article ayant supporté les frais déguisés de ce véhicule, à savoir celui relatif à l'installation du chantier et panneau publicitaire (marché 89/2009) confirme ce constat.

### **➤ Un délai de règlement long**

Le délai de règlement de certains prestataires demeure excessif, ce qui risque de faire supporter à la SAO des intérêts moratoires. La SAO ne règle pas aux entreprises chargées des travaux les décomptes provisoires dans les délais prévus par la réglementation en vigueur. Cette situation affecte négativement la trésorerie des entreprises et par conséquent le rythme des travaux. Ainsi, la SAO pourrait être amenée à payer des intérêts moratoires aux entreprises concernées, conformément à la réglementation en vigueur. Ce tableau donne quelques illustrations :



N° marché	N° décompte	Date de dépôt	Date de règlement	Délai
176/10	Dernier	14/03/2012	Non encore réglé au 31/12/2012	-
162/10	4	21/03/2012	Non encore réglé au 31/12/2012	-
212/09	Dernier	21/03/2012	Non encore réglé au 31/12/2012	-
151/10	2	06/06/2012	Non encore réglé au 31/12/2012	-
233/09	5	11/04/2011	13/01/2012	277 jours
219/09	5	11/04/2011	13/01/2012	277 jours

➤ **Prise en charge des dépenses des autres administrations**

Contrairement aux termes des circulaires du premier ministre, notamment, les circulaires n°38/95 et n°12/99, la SAO prend en charge des dépenses pour le compte des administrations publiques. Il s'agit des cas suivants :

- Le paiement, durant la période 2008-2012, d'un montant de 642.691,30 DH en tant que frais d'hébergement, de restauration et de location d'un avion au profit d'agents et responsables ne relevant pas de la SAO. Le tableau suivant donne la répartition du montant payé par département et par année:

Hébergement et restauration (en DH)	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Ministre et son cabinet	80.976,90	24.785,90	58.548,80	15.226,00	3.254,20	182.791,80
HAO	44.135,20	24.952,20	28.860,40	38.990,60	47.933,60	184.872,60
Ministère de l'habitat	42.110,20	129.900,80	60.038,80	3.734,00	3.539,60	239.323,40
Ministère des finances	5.879,30	5.847,40	15.151,60	8.266,00	559,80	35.704,10
<b>TOTAL</b>	<b>92.124,70</b>	<b>160.700,40</b>	<b>162.599,60</b>	<b>66.216,60</b>	<b>55.287,20</b>	<b>642.691,30</b>

- Le HAO a conclu une convention avec l'association des œuvres sociales du ministère de l'Habitat et de l'aménagement du territoire, par laquelle chaque filiale s'engage à verser une contribution fixe pour le compte de cette association. Dans ce cadre, la SAO a versé 350.000,00 DH durant la période 2008-2012 alors qu'elle dispose de sa propre association à laquelle elle a versé 2.400.000,00 DH, durant cette période ;
- Une autre convention a été signée entre l'inspection régionale de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace et la SAO, par laquelle cette dernière prend en charge une partie des frais de fonctionnement de l'inspection. L'enveloppe totale de ces charges s'élève à 300.000,00 DH par année et ce durant la période 2008- 2012, soit un total de 1.500.000,00 DH.

## F. Commande publique

Pour la réalisation de sa commande, la SAO recourt aux différentes procédures de dépenses en appliquant les dispositions de son règlement particulier des marchés publics. Durant la période 2008-2012, la SAO a conclu 733 marchés pour un montant global de 4.139.240.508,09 DH, propre aux dépenses d'investissement. Ces marchés ont été passés avec 222 entreprises.

Pour les marchés de travaux, la SAO a conclu 496 marchés avec 117 entreprises pour un montant de 4.019.305.895,88 DH. Toutefois, seules six entreprises sur les 117 attributaires des marchés de travaux s'accaparent 23% des commandes et 40% du montant global engagé par la SAO.

L'examen de la gestion de ces marchés a mis en évidence plusieurs anomalies et défaillances qui se rapportent à la procédure de leur passation.

### ➤ **Cahiers des prescriptions spéciales mal confectionnés avec des imperfections et des contradictions dans les clauses**

Les cahiers des prescriptions spéciales élaborés par les différents prestataires auxquels la SAO fait appel, comportent des contradictions et des erreurs matérielles qui mettent en exergue les lacunes dans l'établissement de ces cahiers. Ces erreurs risquent de compromettre l'exécution desdits marchés.

### ➤ **Non respect de la réglementation lors de la rectification des offres financières des concurrents**

La procédure suivie par la SAO pour la rectification des offres financières contenant des erreurs matérielles est entachée de plusieurs carences. En effet, contrairement aux dispositions de l'article 40 du règlement des marchés du groupe Al Omrane, exigeant la validation des rectifications par les soumissionnaires, la SAO ne les consulte pas pour valider et confirmer les rectifications apportées à leurs offres financières. Parfois, certaines corrections sont erronées.

### ➤ **Non respect des dispositions réglementaires relatives à la révision des prix**

Certains marchés, dont le délai prévisionnel est supérieur à quatre mois, sont conclus avec des prix non révisables, ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article 15 paragraphe 2 du règlement des marchés du groupe Al Omrane stipulant que : « Les marchés des travaux et des études sont passés à prix révisables lorsque le délai prévu pour leur exécution est supérieur ou égal à quatre (04) mois. ». Il s'agit par exemple des cas des marchés 63/09 , 87/10, 80/09 et 49/09.

➤ **Non application des pénalités de retard**

La SAO procède à l'émission des ordres de service de complaisance pour arrêt et reprise des travaux et par la mise des dates erronées sur les PV de la réception provisoire pour éviter l'application des pénalités de retard.

➤ **Changements importants dans l'exécution du marché rendent l'offre du titulaire du marché supérieure à celles d'un concurrent**

Certains marchés ont connu des changements importants lors de la phase d'exécution, notamment dans les quantités des différentes prestations. Ces changements affectent le respect du principe de la concurrence, puisque l'équilibre financier du marché est bouleversé après ces modifications. En effet, l'application des prix unitaires proposés par un autre concurrent aux quantités portées sur le décompte définitif, conduit à ce que l'offre du titulaire du marché devienne supérieure à l'offre du concurrent, et par conséquent, il n'est plus le moins disant.

➤ **Réalisation de travaux sans liens avec l'objet des marchés**

Il a été réalisé dans le cadre de certains marchés, des travaux dans des lieux non prévus par lesdits marchés. Parmi les cas soulevés à ce titre, les marchés n°15/08, n°224/09 et n°176/09.

➤ **Exécution et paiement de travaux hors bordereaux**

Il a été relevé plusieurs cas d'exécution de travaux supplémentaires (travaux hors bordereau) sans le respect de la procédure en vigueur. En fait, la prise en charge de ces travaux se fait via les prix des articles déjà prévus sur le bordereau des prix mais non exécutés.

Parfois, la SAO procède à la réalisation de certains travaux qui n'ont pas été prévus par les marchés y afférents contrairement au règlement des marchés de la SAO qui exige la conclusion d'un avenant avant la réalisation de tels travaux.

*La Cour des comptes recommande à la SAO de :*

- *Ne faire supporter à son budget que les dépenses de son activité;*
- *Se conformer aux règles comptables en vigueur en matière de séparation des exercices et de l'exacte imputation de ses dépenses.*

## II. Réponses du Directeur général de la société Al Omrane Oujda

(Texte réduit)

Le projet d'insertion au Rapport Annuel, synthétisant les principales observations et recommandations de la Cour des comptes formulées dans le cadre de la mission de contrôle de la gestion de la Société Al Omrane Oujda (SAO) sur la période 2007-2012, est un document pertinent aussi bien par le diagnostic qu'il fait ressortir sur les différents aspects des missions et de la gestion de la SAO que par les recommandations qu'il suggère et constituant bien évidemment des facteurs à même d'améliorer la qualité de la gestion, pour de meilleurs résultats.

(...)

Le texte ci-après donne la synthèse des réponses de la SAO aux observations :

### A. Moyens mis en œuvres et réalisations

#### 1. Moyens mis en œuvre

##### ➤ La réserve foncière

(...)

Les ratios soulevés des superficies des terrains viabilisés de 29% consacrés à l'habitat social et 15% aux équipements resteront concordantes avec les visions de mixité sociale, sachant bien qu'autre les terrains viabilisés destinés au recasement, la majorité des terrains viabilisés à destination sociale sont construits en logements sociaux.

En outre sur les terrains viabilisés d'habitat promotionnel, il est tenu compte des orientations du gouvernement d'intensification et de diversification de l'offre à des prix permettant la régulation du marché tel que le programme des villas économiques. L'activité de la société Al Omrane Oujda est plutôt orientée vers l'habitat social du fait qu'environ 50% des unités mises en chantier durant les 5 dernières années, en dehors des programmes de restructuration et de mise à niveau urbaine, concerne les composantes sociales : lots de recasement, logements à FVIT, logements sociaux et lots économiques.

##### ➤ Moyens financiers

(...)

Les programmes de restructuration des quartiers sous-équipés et de mise à niveau urbaine, ont connu des niveaux importants durant les années 2008 et 2009, tandis que les programmes VSB ont été généralement initiés avant l'année 2007.

#### 2. Appréciation globale des réalisations

L'activité de la SAO est établie et gérée conformément aux plans d'actions annuels approuvés par son conseil d'administration suivant divers indicateurs de réalisations tels que les mises en chantiers et les achèvements.

La SAO a réalisé, en moyenne, durant les cinq dernières années 95% des mises en chantiers et 82% des achèvements.

### ➤ Des indicateurs de suivi des réalisations non précis

Les chantiers lancés ayant connu des arrêts après leur commencement, concernent 4 opérations totalisant 1,293 unités sur 84,099 unités lancées durant la période 2008-2012. Ces arrêts ont été notifiés pour faire face à des contraintes techniques ou des contraintes externes à la Société Al Omrane Oujda, qui restera engagé vis-à-vis de ses différents organes de gouvernance de les achever dans des délais opportuns.

### ➤ La focalisation sur la mise à niveau urbaine et le long cycle de production handicapant l'offre d'habitat

La SAO intervient, sur les programmes de mise à niveau urbaine, en tant que maître d'ouvrage délégué, pour les comptes du MHPV et de l'ADO. Ces programmes ont enregistré durant les années 2008 et 2009, des niveaux importants et la SAO s'est retrouvée contrainte de leur réalisation malgré l'effectif réduit et leur suivi a pesé lourd sur l'activité de la société vu leur interaction avec plusieurs intervenants.

La SAO, déploie les efforts nécessaires pour achever ses opérations dans des délais convenables, des imprévus peuvent surgir et font rallonger les délais initiaux.

## 3. Programme villes sans bidonvilles

Depuis le lancement par le Gouvernement du programme national « villes sans bidonvilles », ayant pour objectif la résorption des bidonvilles et l'amélioration des conditions d'habitat des ménages à faibles revenus, la SAO a accordé un intérêt particulier à ce programme et grâce aux efforts déployés, la Société Al Omrane Oujda a honoré, l'ensemble de ses engagements relatifs à ce programme ce qui a permis de déclarer à ce jour 6 villes sans bidonvilles (Oujda, Saïdia, Taourirt, Nador, Bouarfa et Figuig) et 4 centres (Talsint, Bni Tadjit, Abou Lakhel, Ait Boumerieme) à travers les programmes de recasement, de relogement ou de restructuration in site.

Pour les deux villes non encore déclarées, parmi les 12 villes et centres conventionnées, il y a lieu de signaler que les sites d'accueils sont achevés ou réceptionnés, leur déclaration est tributaire de l'aboutissement de la procédure de transfert des ménages indépendamment de la volonté de la SAO.

Pour certaines villes et malgré leur déclaration par les autorités compétentes en tant que villes sans bidonvilles, et vu la disponibilité des produits, des transferts de ménages ont été observés après la date de déclaration, suite à des démolitions effectuées par l'intégration de nouveaux noyaux en dehors du recensement initial ou à des démolitions d'habitats insalubres menacés d'inondations ou à des démolitions pour ouverture de voies dans le cadre des programmes de mise à niveau urbaine.

## 4. Programme d'habitat social

### ➤ Logements à 140.000 DH

Dans le cadre de la convention signée le 29 mars 2008, la SAO s'est engagée sur la période 2008-2012 à réaliser 4,986 unités d'habitat à FVIT 140,000,00 DH.

A fin 2012, la SAO a effectivement mis en chantier 4663 unités (94% du total) et a achevé 2293 unités (42% du total).

L'ensemble des opérations à FVIT achevées, ont été arrêtées avec un coût avoisinant 140.000,00 DH sauf pour l'opération Amal Ben Addi à Oujda (150 unités) dont le coût de revient a été arrêté à 177.374,48, du fait de la réalisation de l'opération en lots individuels avec un Rez-de-chaussée (RDC) construit et au coût de viabilisation du lotissement en question.

L'ensemble des logements à FVIT réalisés ou en cours de réalisation par la SAO, ont été lancés conformément au cahier des charges du produit 140,000,00 DH. Toutefois, lors du lancement des premières unités du programme en 2008, il y a eu certaines fausses interprétations concernant quelques prestations notamment les grilles de défense au RDC, prises de téléphone et interphone, pour y faire face, la SAO a fait recours soit à des avenants aux marchés soit à des bons de commandes. Aussi il est à signaler qu'une seule opération totalisant 80 unités a été lancée sans accès à la terrasse.

La totalité du programme des logements à 140,000,00 DH engagé par la SAO, est réalisée sur des lotissements de la SAO à plusieurs composantes, assurant une intégration au tissu urbain, une accessibilité rapide et une mixité sociale. La valorisation des équipements de proximité prévus par ces lotissements resteront du ressort des départements concernés.

Le suivi d'exécution des engagements pris lors de la signature des contrats de vente avec les services des domaines de l'Etat est assuré par une commission mixte qui constate la concordance de la consistance exécutée et des délais de réalisation avec le programme prévisionnel. La même commission et lorsqu'elle constate que la SAO a honoré ses engagements tenant compte des plans autorisés, lui accorde le quitus.

Pour l'opération AL AFAK, le nombre de logements à FVIT a été ramené de 300 à 256 logements pour l'augmentation des espaces libres à l'intérieur des immeubles FVIT et la composante des lots de recasement a été transférée en commun accord avec les autorités locales à l'opération Annajd 3 viabilisée par la SAO et ce suite à l'opposition inscrite à l'époque sur le terrain AL AFAK.

Pour l'opération ALWIFAK, Le plan autorisé par les services concernés, a réduit le nombre de logements à FVIT de 160 à 128 logements, celui des lots de recasement de 175 à 160 lots et celui des lots de péréquation de 90 à 89 lots, et ce dans le but de dégager des espaces libres du côté des immeubles et de créer une plateforme INDH, ces changements ont eu un impact négatif sur la rentabilité du projet dans sa globalité.

#### ➤ Logements à 250.000 DH

La définition du nouveau produit « Logement Social à 250,000,00 DH » a été initiée par la Loi de finances 2010. La SAO a lancé depuis l'entrée en vigueur de cette loi et jusqu'à la fin de 2012 plusieurs opérations totalisant plus de 3.198 logements, les premières livraisons ont été effectuées durant le premier semestre de l'année 2013.

## 5. Mise à niveau urbaine

La SAO, intervient en tant que maître d'ouvrage délégué, pour les comptes du MHPV et de l'ADO, pour la réalisation des travaux relatifs aux programmes de mise à niveau urbaine qui concernent l'aménagement urbain des villes et centres et la restructuration des quartiers sous équipés, ces programmes sont généralement issus de conventions cadres de partenariat signées entre différents départements.

Dans le cadre de ces programmes, des efforts considérables ont été déployés par la SAO pour honorer ses engagements et ce malgré un effectif réduit et une aire d'intervention étendue.

En effet, durant les cinq dernières années, la SAO a conclu 207 marchés dans le cadre de la mise à niveau urbaine pour un montant global de 1.465.732.592,71 DH, soit plus de 30% du nombre et du montant global des marchés lancés. Cette situation constitue un facteur de surcharge qui pèse lourdement sur l'activité globale de la SAO étant donné la multiplicité et la diversité des réunions et activités engagées par les différents partenaires dans le cadre de ces programmes.

## ➤ Conventions de financement passées avec le Ministère de l'Habitat

### • Conventions insuffisamment suivies par les partenaires

Les projets de mise à niveau urbaine sont en majorité des projets issus de conventions cadres signées par différents départements. Les autorités locales coordonnent et pilotent les études et les prestations à réaliser par les différents partenaires suivant une vision globale d'aménagement. Des réunions de coordination et des visites de chantiers sont aussi effectuées par les autorités locales en présence des élus et des autres partenaires jusqu'à l'achèvement de ces programmes.

Le reporting aux départements signataires des conventions de financement est illustré au niveau des extraits de comptes qui retracent avec détail pour chaque convention, les marchés engagés, leurs état d'avancement, la situation des paiements effectués au niveau de chacun des marchés et donnent aussi un aperçu sur les travaux à engager durant les mois à venir. Ces extraits sont établis deux fois par an et font l'objet de réunions au niveau central avec les parties signataires de la convention de financement avant tout déblocage de fonds.

### • Retard dans le transfert des ouvrages réalisés aux communes concernées

Le suivi des travaux de mise à niveau urbaine est généralement assuré en coordination avec les autorités locales et les communes, les réceptions des marchés des travaux sont signées avec les communes qui sont sensées assurer l'entretien desdits ouvrages dès leurs réceptions.

### • Utilisation des subventions du FSH au profit d'opérations de promotion

Les fonds FSH, sont débloqués et gérés sur le compte TG 9997 de la SAO, au courant des périodes où la SAO marque un besoin de financement pour d'autres opérations, elle procède à la mobilisation de ses comptes à travers des virements internes qui se régularisent au fur et à mesure de la disponibilité de la trésorerie.

Cette stratégie est adoptée pour une bonne optimisation de la trésorerie afin de garder un meilleur équilibre financier et éviter le recours à des emprunts qui impacteront le résultat financier, le montant cité de 110.579.090,89 DH ne tient pas compte des montants régularisés de 37.000.000,00 DH à fin 2012.

La SAO, déploie les efforts nécessaires pour la réalisation de ses engagements suivant les échéanciers établis par les conventions de financements, toutefois pour les cas cités:

- L'opération Ain Defla n'a pu être lancée vu l'occupation de son assiette foncière, en partie, par des constructions clandestines et plusieurs mises à jour ont été effectuées.
- Les travaux programmés de voirie de l'opération de restructuration des quartiers sous équipés de Guenfouda ne peuvent être réalisés qu'après achèvement des travaux d'assainissement en cours de réalisation par le Département de l'Eau.
- Le programme de relogement des habitants des constructions menaçant ruine au quartier Lagraba n'a pu être entamé à cause de l'insuffisance de la subvention accordée sachant que les bénéficiaires refusent toute participation.

## ➤ Conventions de financement passées avec l'Agence de développement de l'Oriental (ADO)

L'Agence de Développement de l'Oriental contribue au financement des opérations afférentes aux projets de restructuration des quartiers sous-équipés et de mise à niveau urbaine des villes et centres

de la Région, la SAO intervient en maîtrise d'ouvrage déléguée suivant les conventions établies pour la réalisation des travaux financés par l'ADO dans le cadre de ces programmes.

- **Utilisation des fonds versés par l'ADO au profit d'opérations de la SAO**

Au courant des périodes où la SAO marque un besoin de financement pour d'autres opérations, elle procède à la mobilisation de ses comptes. Cette stratégie est adoptée pour éviter le recours à des emprunts qui impacteront le résultat financier.

Le montant cité de 114.798.200,13 DH ne tient pas compte des montants régularisés de 53.600.563,00 DH à fin 2012.

La stratégie de placement des excédents de trésorerie est adoptée pour une bonne optimisation de la trésorerie pour tous les comptes de la SAO.

Par ailleurs, nous signalons que la totalité des fonds reçus de l'ADO sera utilisée pour les projets convenus avec cette Agence suivant l'avancement et l'échéancier des travaux dont la SAO veille à leur réalisation dans les délais prévus.

- **Imputation de certaines dépenses de fonctionnement de l'ADO sur les budgets des opérations déléguées**

Les dépenses de fonctionnement de l'ADO, ne sont pas supportées par les budgets des opérations déléguées. Toutefois, deux véhicules de location ont été mis à la disposition de l'ADO, depuis juillet 2009, pour le suivi des opérations réalisées pour leur compte dans la Région de l'Oriental dont un a été rendu en septembre 2012.

## **B. Planification et processus de réalisation**

Les plans d'actions de la SAO, sont élaborés sur la base des Orientations Générales du Groupe d'Aménagement Al Omrane fondées sur les recommandations du Conseil de Surveillance du Groupe, en priorisant les programmes gouvernementaux (VSB, logements à FVIT, logements sociaux, restructuration des quartiers sous équipés, etc.) et les programmes d'intensification de l'offre garantissant la pérennité de la SAO et l'amélioration de ses ressources financières en adéquation avec les capacités de production de la société.

La SAO, déploie les efforts nécessaires pour la planification et la réalisation de ses plans d'actions selon les exigences requises et dans les délais impartis et ce en coordination avec les prestataires de services en l'occurrence : les Architectes, les Bureaux d'études techniques, les Bureaux de contrôle, les Laboratoires, les Ingénieurs Topographes et les différents concessionnaires des réseaux (les Communes, ONEE, RADEEO et IAM).

### **1. Planification et suivi**

- **Lancement d'opération sans études de faisabilité préalables**

Les programmes pluriannuels de la SAO sont planifiés suivant les besoins en habitat et la possibilité de mobilisation d'un foncier permettant leur réalisation dans des conditions financières favorables, exploités de l'expertise sur le terrain des équipes de la SAO et des différents documents d'études et de diagnostics établis par différents départements et notamment celui de l'Habitat.

La SAO, lance les marchés d'études et des travaux suivant des plannings bien déterminés de façon à ce que leur réalisation se fassent dans de bonnes conditions sans interruption ou chevauchement



des actions, toutefois des contraintes techniques, physiques ou de coordination avec les différents partenaires et intervenants peuvent surgir et la société optera pour des arrêts des travaux.

L'arrêt des marchés SAO83/10, SAO117/10 et SAO113/10, a été notifié (par prudence) afin de figer avec certitude les niveaux des immeubles par rapport aux cotes seuils d'une voirie réalisée au lieu et place d'une voirie projetée et aussi dans l'attente du déplacement de la ligne moyenne tension.

Le plan du lotissement Trifa, a été modifié suite à l'augmentation du nombre de ménages à recaser par rapport au recensement initial.

Le plan du lotissement Sidi Yahia, a été modifié pour intégration des lots de recasement destinés aux ménages du Douar Sidi Yahia et de la réalisation d'une plateforme INDH.

### ➤ **Encadrement et suivi techniques insuffisants**

Durant les cinq dernières années, la SAO a lancé 733 Marchés d'études et de travaux totalisant une enveloppe budgétaire de plus de 4 milliards de dirhams à travers une région qui représente 11% du territoire national. Cette activité de divers programmes étant gérée par un effectif technique de la SAO, ayant atteint 20 cadres vers la fin de l'année 2012, qui assure le suivi des travaux et coordonnent l'accomplissement des tâches des différents prestataires en l'occurrence les Architectes, les BET, les Bureaux de contrôle et les laboratoires chargés des essais, au cours des différentes phases des projets (conception, études et réalisation).

Les prescriptions des CPS des études techniques sollicitées par la SAO, sont établies de façon à ce que l'ensemble des influents et volets techniques y soient traités. Des insuffisances peuvent surgir pour des cas particuliers et sont traités au moment de leurs constats, pour les cas cités :

- Le lotissement Intilak a été autorisé en tant qu'habitat économique ne prévoyant pas la réalisation du réseau téléphonique.
- Le marché 210/09 d'un montant initial de 861.840,00 DH, a été clôturé à 774.635.40,00 DH. L'augmentation citée concerne l'équipement en réseau téléphonique des îlots qui ont abrité par la suite les logements sociaux et a fait l'objet d'un bon de commande à part;
- Trifa Tr II FVIT, les conditions des fondations à savoir la fiche d'ancrage et la contrainte du sol et sa nature sont largement suffisantes pour la définition de la structure adoptée;
- Les réceptions provisoires, ne sont déclarées par la SAO, qu'après réception des plans de recollement établis suivant le descriptif du CPS et visés éventuellement par les services concessionnaires;
- Pour les marchés 219/09 et 223/09, L'ingénieur BET a assisté à 45 réunions de chantiers outre la présence permanente du technicien BET.

## **2. Mise en œuvre des opérations**

### ➤ **Délais de réalisations non respectés par les attributaires des marchés**

Les marchés dont les travaux ont été achevés dans les délais prescrits seront clôturés après réception des divers dossiers techniques et les marchés non achevés alors que les délais sont dépassés seront clôturés conformément à la réglementation en vigueur.

### ➤ Carences au niveau des essais et des analyses des travaux réalisés

Consciente de l'importance de la qualité des matériaux et des travaux réalisés et ce vu d'une part la réglementation en vigueur et d'autre part son image de marque, l'exigence des bénéficiaires et des concessionnaires de réseaux, la SAO accorde l'intérêt nécessaire quant à la qualité des matériaux utilisés et des travaux réalisés et ce à travers la définition dans les CPS des caractéristiques spécifiques techniques des matériaux et de mise en œuvre les plus performants et en spécifiant les natures et les cadences des essais les plus exigeants suivant les normes en vigueur - tel qu'il a été signalé par le rapport d'expertise engagé par vos soins en ce qui concerne l'indice de compactage, le dosage de l'imprégnation ....

Le suivi des travaux est assuré par les chefs de projet de la SAO, les BET, les Architectes, les laboratoires et les bureaux de contrôle. Le paiement des prestations n'est effectué par la SAO, qu'après validation de la conformité des prestations par ces Hommes d'Arts.

Des insuffisances limitées dans la nature et la cadence des essais peuvent être observées mais ne peuvent dissimuler une mauvaise qualité. Bien au contraire la cadence des essais est aussi multipliée chaque fois que c'est nécessaire.

### 3. Détermination des coûts

#### ➤ Un système de détermination de coût défaillant

La SAO ne tient pas une comptabilité analytique, mais les coûts sont arrêtés suivant les règles connues de la comptabilité des sociétés. De mauvaises imputations peuvent avoir lieu lors de l'engagement, toutefois elles sont généralement constatées lors des paiements ou lors de l'arrêt définitif du coût du projet et feront, alors, l'objet d'une procédure de ré-imputation. Ces ré-imputations concernent globalement les études architecturales et urbanistiques, les études techniques, ou des travaux spécifiques notamment de plantations, que la SAO lance sur le même marché pour divers projets.

Généralement le montant de ces ré-imputations est minime par rapport au coût global du projet.

#### ➤ La réglementation relative à l'urbanisme n'est pas toujours respectée

La SAO, veille au respect de la réglementation en matière d'urbanisme en vigueur afin de permettre à ses opérations d'être suivies et réceptionnées par les services concernés.

Pour les projets Jorf Lakhder FVIT Tr I : Afak FVIT FA et Al Boustane, il s'agit des premières opérations de logements à FVIT lancées par la SAO, les plans ont été examinés favorablement par la commission des projets avant mise en chantier. Or pour pouvoir bénéficier des exonérations prévues par la loi de longues négociations ont eu lieu avec les services de la Commune Urbaine d'Oujda ce qui a retardé la délivrance des autorisations de construire. La SAO a entamé les travaux après passage d'un délai de deux mois de nos demandes comme stipulé dans les autorisations de construire qui ont été délivrés ultérieurement. Le projet des logements Sidi Yahia, a eu l'accord de la commission de dérogation en date du 14 juin 2006 et a reçu l'avis favorable de la commission d'urbanisme des grands projets le 06 avril 2007, la SAO a déposé un plan modificatif de mises à jours, qui a reçu l'avis favorable de la commission d'urbanisme des grands projets le 31 décembre 2009 et l'autorisation de construire a été délivrée le 18 mai 2010.

Pour les marchés non encore clôturés et dont les réceptions des lotissements ont été prononcées par les autorités compétentes, ces marchés sont généralement réceptionnés et leur clôture se fera suivant la réglementation en vigueur et parfois le délai de ces marchés court toujours vu que les

travaux concernent plusieurs tranches ou vu que des arrêts de travaux ont été notifiés pour différer la réalisation de certaines prestations notamment les aménagements des abords.

## C. Partenariat public - privé

### 1. Des conventions déséquilibrées au détriment de la SAO

L'objectif du partenariat public/privé en tant qu'orientation gouvernementale est d'activer la cadence de production de logements à FVIT en intégrant les petits et moyens promoteurs.

Ces conventions de partenariat sont conclues suite à un appel à manifestation d'intérêt lancé conjointement par le Holding d'Aménagement Al Omrane et la Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers pour la mise en œuvre du programme de logement à 140.000,00 DH en partenariat.

Pour la SAO, seuls trois promoteurs parmi les six retenus, suite audit appel à manifestation d'intérêt, ont pu conclure des conventions de partenariat dont une a été résiliée.

Les deux conventions de partenariat Public/Privé, conclues par la SAO, ont permis la réalisation de 704 logements à 140.000,00 DH et plus de 820 autres logements, les prix de cession ont été fixés lors du lancement de l'appel à manifestation d'intérêt et ne peuvent être assimilés aux prix de revient unitaires des lotissements vu leur grande superficie dont l'équipement intérieur éventuel en réseaux VRD restera à la charge du partenaire.

## D. Commercialisation

### 1. Cadre procédural et normatif

#### ➤ Insuffisances inhérentes à la charte commerciale

La charte commerciale définit la typologie et la nomenclature des produits en 5 classes à savoir : Unités d'habitat social (UHS), Unités d'habitat économique (UHE) et unités réalisées dans le monde rural, Unités d'habitat promotionnel (UHP), Unités commerciales ou industrielles (UCI) et Unités d'équipement socio-administratif (UES).

Ainsi, le type de produit n'est pas lié à la superficie ou l'emplacement mais principalement au mode de commercialisation défini au niveau du manuel de commercialisation.

Toutefois, la typologie des produits est définie principalement par le cahier des charges du lotissement et le plan de masse tel que autorisé par les services concernés peut être différente d'une opération à une autre, seule l'activité commerciale au RDC différencie entre les lots économiques et les autres lots.

La SAO dispose d'une charte commerciale mise en place par le Holding Al Omrane, qui constitue un manuel d'organisation fixant les règles de gestion du processus commercial, elle est composée d'un schéma directeur général de commercialisation, d'un code cadre de commercialisation et d'un manuel de commercialisation. Cette charte fixe les conditions préalables et le processus de commercialisation.

La SAO procède à la fixation des prix en fonction du choix de la politique de prix adoptée par la charte commerciale en fonction des différentes catégories des produits immobiliers et du marché où elle opère depuis plus de 25 ans. La SAO applique quant à elle des pondérations en fonction de la superficie, de l'emplacement, du nombre d'étages et du type de l'affectation du RDC.

### ➤ Une charte commerciale non respectée

Selon la charte commerciale, le prix de vente des produits sociaux est fixé en fonction de la capacité contributive de la population cible, des subventions accordées et des excédents de vente des produits promotionnels du même programme ou d'un autre programme, destiné à équilibrer le programme concerné (les prix adoptés par Al Omrane Oujda pour les lots de recasement varient entre 0 et 350, 00 DH/m<sup>2</sup>).

Aussi la charte commerciale ne prévoit pas une actualisation systématique du prix de vente lors des désistements des bénéficiaires notamment lorsque l'opération concernée dispose encore des produits mis en vente libre.

De même la société consciente de la nécessité d'inciter les bénéficiaires de lots sociaux et économiques à valoriser leurs lots, inscrit systématiquement la clause de valorisation dans les compromis et dans les contrats de vente définitifs et déploie tous ses efforts pour recouvrer ses échéances dans les délais.

## 2. Planification et programmation commerciales

### ➤ Commercialisation précoce des opérations

En règle générale au sein de la SAO, aucune opération ne peut être commercialisée qu'après être assuré que tous les préalables à la commercialisation sont réunis, notamment l'apurement foncier :

- En ce qui concerne l'opération AL AFAK à Oujda, il est à préciser qu'au moment de son acquisition, le terrain support de l'opération AFAK, objet du titre foncier 12972/02, était libre de toute pré-notation. Ce terrain a été acquit, enregistré et inscrit au nom de la SAO le 14 avril 2008, une pré-notation a été inscrite ensuite sur le terrain. Les jugements de première instance, de la cour d'appel et de la cour de cassation ont été prononcés en faveur de la SAO et la procédure de radiation de la dite pré-notation est en cours;
- L'opération Immerkane à Zaio a été initiée vu le besoin ressenti et pour limiter la prolifération de l'habitat clandestin, Sa commercialisation connaît actuellement des difficultés mais la SAO prévoit une amélioration future dès lors que les premiers travaux d'auto-construction seront entrepris par les bénéficiaires;
- L'opération Al Amal de 128 logements à FVIT à Taourirt, est en cours de commercialisation suivant la circulaire ministérielle, plusieurs commissions d'attribution ont été tenues afin d'accélérer le rythme de liquidation.

## 3. Système d'information de la fonction commerciale

### ➤ Un système d'information à perfectionner

Le système d'information mis en place depuis 2008, est en permanence revu et perfectionné pour résoudre les anomalies constatées sur des versions précédentes et pour apporter de nouvelles fonctionnalités en fonction des besoins ressentis.

L'application du système d'information commercial est conçue de façon à vérifier l'état du produit avant son affectation et à interdire l'attribution d'un produit déjà affecté, toutefois le cas constaté objet de la simulation a été liée à une anomalie technique lors d'une mise à jour de la base de données et a été résolue immédiatement après la simulation.

L'application dispose de plusieurs états de sortie qui permettent d'éditer les différentes situations des clients et dossiers comme les lettres d'appel de fonds par échéance ou par le restant dû et les situations de recouvrement par opération ou par dossier.

L'application dispose d'un système de paramétrage des conditions d'éligibilité des clients et aussi d'un module de vérification des attributions du client auprès des autres filiales.

Le système utilise plusieurs contrôles applicatifs qui assistent l'utilisateur à travers des verrous et des messages d'informations, les informations non ou mal renseignées sont des informations mal saisies issues généralement de la migration, en 2008, des fichiers Excel des anciennes opérations vers la base des données, les champs cités sont depuis, des champs obligatoires et disposent des verrouillages nécessaires.

Aussi et tel qu'il a été signalé dans le rapport de la Cour des comptes, une refonte du système d'information actuel est en cours d'élaboration par le groupe, depuis avril 2013, la solution « SAP ERP » a été optée comme progiciel du futur système d'information intégré.

#### **4. Transferts et les désistements**

##### **➤ Procédure de transfert favorisant la spéculation**

La procédure de transfert en vigueur est une procédure ancienne appliquée par les établissements publics d'habitat avant même la création du groupe Al Omrane. Elle est basée sur la possibilité du transfert du produit avant l'éclatement des titres fonciers individuels et régie par la charte commerciale du groupe et plusieurs lettres circulaires.

Aussi, pour limiter l'aspect spéculatif, la société n'a cessé d'actualiser les frais de transfert de façon à limiter le recours à cette procédure.

Pour le cas des opérations titrées, aucun transfert n'est permis sauf pour les cas où le bénéficiaire a transféré son produit bien avant la disponibilité des titres individuels et que l'acheteur ne s'est pas présenté au moment opportun pour régulariser sa situation, pour les ayants droits et aussi pour les opérations anciennes commercialisés avant la mise en application de la charte suivant les termes du compromis de vente.

L'opération promotionnelle «Perle Bleue», a été commercialisée en 2007, avant la mise en application de la nouvelle charte, avec des compromis de vente prévoyant le transfert.

Les transferts opérés sur l'opération «Annajd 4» concernent uniquement des transferts entre ayants droit ce qui est conforme aux procédures en vigueur.

##### **➤ L'attribution de plusieurs produits à un même client favorise la spéculation**

En ce qui concerne les produits promotionnels, la SAO est tenue d'assurer des performances commerciales et l'écoulement de ces produits, ainsi et lors des ventes à guichet ouvert ou des ventes sur offres de prix des produits de péréquation, la société ne met pas de restriction quant au nombre d'attributions, ce qui a permis à quelque clients d'investir dans plusieurs produits immobiliers, les cas relevés concernent principalement les cas d'échange foncier avec les collectivités ethniques et les attributions aux petits promoteurs dans le cadre de ventes groupées.

Pour les lots de recasement, les lots économiques, les logements de relogement et les logements sociaux, une seule et unique attribution est permise.

## 5. Conditions d'octroi

Le transfert d'un produit sans paiement du premier échéancier n'est nullement admis par la SAO, le paiement de l'indemnité de transfert ne peut être évoqué dans le cas de la procédure d'annulation ou du désistement du client, en effet :

- L'annulation de l'affectation d'un produit est opérée soit lorsque le client, en possession d'une promesse de vente, n'a pas remis cette «promesse» au service commercial de la SAO, soit lorsqu'il se fait délivrer une autorisation de versement de la première échéance sans effectuer le versement à temps. L'annulation est faite avec toutes les précautions nécessaires pour éviter les doubles attributions;
- Le désistement d'un client est matérialisé par une demande légalisée par ses soins et après avoir au préalable effectué un ou plusieurs versements au profit de la SAO.

Dans les deux cas d'Annulation ou de Désistement du client, la réattribution se fait automatiquement par le service commercial dans les jours qui suivent. C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de dossiers de clients retenus dans le cadre de tirages au sort, annulés juste avant de passer aux listes d'attente.

Par ailleurs il est à noter que les désistements sont des cas particuliers qui interviennent généralement sur des opérations à commercialisation lente et à guichet ouvert.

### ➤ Des attributions et des affectations de produits avant le lancement de la commercialisation au public :

L'intégration des produits dans la base de données se fait obligatoirement avant l'affectation des produits et dès validation des registres de vente, généralement, cette intégration se fait une ou deux journées avant le commencement de la procédure d'attribution.

Les produits ne peuvent être attribués, avant leur création dans le système que lorsqu'il s'agit de produits, généralement des équipements, non intégrés initialement dans le système et vendus sur offre de prix et pour des cas très limités afin de permettre le versement d'échéanciers pour des ventes ayant été réalisées avant l'existence de la base de données et n'ayant pas été migrés vers le nouveau système d'information après fusion.

### ➤ Avantages accordés à des employés et fonctionnaires du ministère chargé de l'habitat et de ses établissements sous tutelle

Dans le cadre de la circulaire ministérielle n° 6512 du 29/04/2003 incitant les responsables régionaux du secteur de l'habitat à prendre les mesures nécessaires pour répondre au besoin en habitat des fonctionnaires du Ministère et des salariés des établissements sous tutelles, non propriétaires d'un logement décent à des conditions avantageuses, une commission, telle que précisée par ladite circulaire, a été instaurée au niveau de la Région Orientale.

Cette commission et durant tous le processus de mise en application de ladite circulaire, a mené les discussions sociales avec les fonctionnaires et salariés, a vérifié les conditions d'éligibilité des demandes et a débattu des réductions à accorder en fonction de la nature de l'opération (type de lots, logements), de la consistance des opérations, du montage financier de l'opération, des prix pratiqués par rapport aux prix de revient, du nombre de postulants, etc.

A l'issue des travaux de la commission et après accord entre les différents représentants de la commission, le président délivre l'attestation d'attribution précisant les conditions et les modalités de paiement.

En moyenne, le taux de la réduction accordée était de 28% tous produits confondus.

Les différences constatées entre les différents niveaux de réduction sont dues à :

- Zun Tr I et TrII à Selouane : les discussions avec les fonctionnaires ont débuté en 2003, les réductions accordées en 2008, ont été basées sur les prix pratiqués de l'année 2006 sachant que la SAO avait augmenté les prix de cession de plus de 50% durant les années 2007 et 2008.
- Annajd 4 à Oujda : les réductions accordées, sur cette opération en 2010, se sont basées sur les prix pratiqués pour l'opération Annajd Tr2 en 2007, pour laquelle la majorité des fonctionnaires en ont bénéficié.

S'agissant des 21 agents bénéficiaires dans le cadre de la circulaire n° 6512 du 29 avril 2003, le transfert de leurs produits est fait suite à leurs mutations à d'autres villes ou en faveur de leurs héritiers. La réduction globale accordée est de 1.812.078,00 DH et l'indemnité de transfert collectée est de 532. 500,00 DH.

La commission n'a pas prévu la clause d'interdiction d'aliénation de vente pour les produits cédés avec réduction dans le cadre de la circulaire, toutefois cette réduction est accordée une seule fois dans tout le territoire national.

## 6. Recouvrement des créances

L'effort commercial a pu réaliser un taux de recouvrement de 80 %, ce taux reste assez satisfaisant par rapport au secteur de l'immobilier et par rapport à l'âge de nos produits et à l'état d'avancement physique des chantiers.

### ➤ Laxisme dans le recouvrement des créances

En général, pour le paiement de la 1ère échéance, un délai de 15 jours est accordé, passé ce délai et à défaut de paiement par l'attributaire, il est procédé à l'annulation systématique de l'attribution. Toutefois, ce délai est prolongé pour les clients ayant demandé des crédits bancaires sur la base d'un engagement hypothécaire. Cette annulation ne peut se faire sans avis préalable de la banque concernée. De même, l'annulation n'est pas opérée pour les lots de recasement commercialisés selon des listes arrêtées par les autorités locales et pour les logements à 140.000,00 DH qui font l'objet de conventions de commercialisation spécifiques

Les attributaires ayant versé des avances moins de 10% du prix concernent généralement les bidonvillois et les bénéficiaires de logements à 140.000DH dans l'attente du déblocage des crédits Fogarim;

Pour les clients qui n'honorent pas leurs engagements à temps, la société déploie l'ensemble des efforts pour recouvrir ces échéances à l'amiable en faisant recours généralement à l'envoi de lettres, lettres recommandées, lettres notifiées par huissiers de justice, ces correspondances aboutissent très souvent à leur fin sans recours aux déchéances;

S'agissant des bénéficiaires redevables à la SAO d'un montant inférieur à 5000,00 DH, et qui sont au total 1.415 clients pour un montant global de 1.835.057,00 DH, La SAO accordera un intérêt particulier pour la clôture de leurs dossiers.

### ➤ Un traitement différencié des clients en matière de paiement des avances

En règle générale, les manuels de commercialisation fixent à trois le nombre des avances. La procédure de recouvrement est la même pour tous les clients, suivant la même démarche de recouvrement à l'amiable. Dans ce contexte, un certain degré de flexibilité est observé vis-à-vis des clients suivant

leurs capacités financières, de manière à recouvrer le montant dû en négociant un nouvel échéancier de paiement.

#### ➤ **Des restes à recouvrer amplifiés par le stock**

Pour les unités non vendus, il est à préciser qu'il s'agit généralement, d'unités en cours de réalisation ou récemment achevées en lente commercialisation à guichet ouvert ou d'ilots réservés pour des opérations propres de construction de la SAO. Seules les opérations Immerkane à Zaïo et Sidi yahia à Oujda connaissent une mévente.

## **E. Gestion des ressources financières**

### **1. Imputation déguisée des charges de fonctionnement sur l'investissement :**

Les véhicules mis à disposition des chantiers dans le cadre des marchés 89/2009, 128/2009 et 242/09, étaient les seuls et uniques véhicules mis à disposition des chantiers à la charge des entreprises attributaires desdits marchés, sur l'ensemble des marchés de la SAO et ce vu l'importance de ces chantiers et le manque de moyens de transport enregistré à l'époque pour le suivi des travaux.

### **2. Un délai long de règlement**

La SAO, prend ses dispositions pour que l'acte de dépense s'effectue suivant les règles et procédures en vigueur et dans les délais prescrits.

La SAO n'a été jamais destinataire de demande de paiement d'indemnités moratoires et les décomptes sont payés dans les délais réglementaires sauf éventuellement pour des cas particuliers et notamment dans l'attente de complément des dossiers administratifs ou techniques.

### **3. Prise en charge des dépenses des autres administrations**

- La SAO, assure les conditions d'hébergement et de restauration des responsables du Ministère de l'Habitat, du Ministère des Finances et du HAO, lors de leurs déplacements à la ville d'Oujda, pour des missions concernant l'activité propre de la Société Al Omrane Oujda notamment lors de la tenue des divers comités de gestion de la société et des diverses activités officielles. Le cas exceptionnel de location d'avion a été assuré pour permettre aux responsables du Ministère d'assister à des activités officielles et urgentes à la ville de Bouaarfa.
- Le Holding Al Omrane a conclu une convention avec l'Association des œuvres sociales du Ministère de l'Habitat pour d'une part faire bénéficier le personnel de ses filiales des services offerts par les centres d'estivage de ce Ministère, et d'autre part, favoriser et promouvoir les synergies inter-corps du Ministère. Ce qui explique le versement annuel par la SAO de 70.000,00 DH à ladite Association.
- Suite aux orientations du Ministère de l'Habitat, une convention a été signée avec l'inspection régionale afin d'établir un programme d'emploi permettant d'assister la SAO dans l'apurement de la situation foncière et commerciale des Opérations héritées du Ministère et l'accompagnement social du programme «Villes sans bidonvilles » pour la période 2008-2012.

## **F. Commande publique**

Les marchés de travaux de la SAO, sont passés conformément aux dispositions du règlement du Groupe Al Omrane fixant les conditions et les formes de passation des marchés ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion. L'ensemble des marchés passés avec les six



entreprises précitées ont été le résultat d'appels d'offres ouverts suivant la réglementation en vigueur de passation des marchés. Lors de l'exécution des marchés relatifs à l'activité immobilière ou de mise à niveau urbaine, la SAO veille au respect et à la conformité des travaux par rapport aux normes en vigueur et aux prescriptions des CPS et ce grâce au concours des équipes et à la compétence des Hommes d'arts qui assurent le suivi et le contrôle de la qualité des travaux, en l'occurrence les chefs de projets de la SAO, les architectes, les bureaux d'études, les bureaux de contrôle, les laboratoires, les ingénieurs topographes et les métreurs.

Sont également mis à contribution aussi bien les différents concessionnaires des réseaux (ONEE, RADEEO et IAM) pour les travaux les concernant, que les autorités locales et les communes dans les programmes de mise à niveau urbaine. La SAO ne ménage aucun effort en prenant toutes les dispositions utiles pour faire aboutir la réception (réception des lotissements, permis d'habiter des constructions ...) de ces projets par les services compétents et aussi en veillant à la satisfaction de ses clients et des différentes composantes de la société civile.

### **1. Des cahiers des prescriptions spéciales mal confectionnés avec des imperfections et des contradictions dans les clauses**

Les CPS sont élaborés par les prestataires de service de la SAO, généralement sur la base des CPS modèles du SAO, des ajustements sont opérés au niveau des bordereaux des prix et des descriptifs techniques, une attention particulière sera accordée par la SAO afin de mieux perfectionner ses CPS et d'éviter la reproduction des cas particuliers soulevés tel que l'inclusion d'articles pour prestations non prévues par le marché et ne figurant pas dans le bordereau des prix.

### **2. Non respect de la réglementation lors de la rectification des offres financières des concurrents**

Les erreurs détectées au niveau des actes d'engagement et des bordereaux des prix sont rectifiées conformément aux dispositions de l'article 40 du règlement du Groupe Al Omrane. Ces erreurs sont communiquées aux entreprises moins-disantes, généralement présentes à la séance d'ouverture, pour acceptation et signature des nouveaux actes d'engagement et bordereaux des prix suivant les rectifications nécessaires, les marchés sont conclus sur la base des nouveaux actes d'engagements et des bordereaux des prix rectifiés.

### **3. Non respect des dispositions réglementaires relatives à la révision des prix**

Pour les marchés 63/09, 87/10, 80/09 et 49/09, le délai prévu de leur réalisation était de 120 jours et ont été tous réceptionnés avant l'écoulement du délai de 4 mois.

### **4. Non application des pénalités de retard**

La SAO lance les marchés des travaux suivant des plannings bien déterminés de façon à ce que leur réalisation se fasse dans les délais prescrits, dans de bonnes conditions et sans interruption. La SAO n'émet d'ordres de services d'arrêt que lorsqu'elle est convaincue que les arrêts observés ne sont nullement de la faute des entreprises et les PV des réceptions provisoires sont signés par la SAO et les différents prestataires de services, concessionnaires et partenaires après achèvement des travaux.

Les marchés sont clôturés après production des différents documents techniques et administratifs s'y rapportant (situation des attachements définitifs, plans de recollement, assurances décennales, reprises de quelques anomalies, etc).

## 5. Changement importants dans l'exécution du marché rendent l'offre du titulaire du marché supérieures à celles d'un concurrent

Les changements dans le sens d'augmentation ou diminution dans la masse des travaux est régie par l'article 52 du CCAG-T dans lequel le maître d'ouvrage se réserve le droit de modifier certains éléments du programme ou de renoncer à l'exécution de certains ouvrages qui y sont prévus.

Dans ce sens l'entrepreneur est tenu de mener à son terme la réalisation des ouvrages faisant l'objet du marché tant que l'augmentation de la masse des travaux, qui peut résulter des sujétions techniques ou d'insuffisance des quantités prévues dans le marché, n'excède pas 10% de la masse initiale des travaux.

La SAO prend les dispositions nécessaires, en plein coordination avec les prestataires de services desdites études (Les Architectes, Les Bureaux d'études et les concessionnaires des réseaux (ONEE, RADEEO, IAM), pour la réalisation des quantités de travaux telles que prévues initialement par les marchés. Des changements exceptionnels et limités ont été observés, dans certaines opérations de mise à niveau urbaine, pour des raisons indépendantes de la volonté de la SAO et en restant en conformité avec les règlements en vigueur.

## 6. Réalisation de travaux sans liens avec l'objet des marchés

Les lieux des travaux sont bien définis par les marchés des travaux et sont respectés par la SAO, toutefois et dans le cadre des projets de mise à niveau urbaine, certaines exceptions très limitées ont été convenues avec les autorités locales et ont été annotées sur les mémoires techniques et les plans de recollements, il s'agit des cas cités ci après :

- Les travaux de réhabilitation et de réaménagement de la place Jeddah, ont été prolongés au tronçon du Boulevard Mohammed V donnant sur cette place, pour répondre à la vision globale d'aménagement de la place et du boulevard Mohammed V;
- Les travaux d'aménagement de la place située à hay Al Quods ont été exécutés dans le cadre du marché des travaux de la place Jawhara et ce vu le reliquat du montant du marché initial et l'inopportunité de lancement de travaux à part pour cette petite place (montant de 298.384,72 DH soit 8% du marché initial);
- Lors de l'inauguration de la station balnéaire, le circuit de la rocade a été traité et comptabilisé dans le cadre du marché 176/09 qui était en cours de réalisation.

## 7. Exécution et paiement de travaux hors bordereaux

La SAO respecte la conformité des travaux aux normes en vigueur et aux prescriptions des CPS et assure le paiement des prestations avec le concours des équipes et des Hommes d'arts qui suivent les travaux en l'occurrence les chefs de projets de la SAO, Les Architectes, Les Bureaux d'études et les Métreurs en sus du suivi assuré par les concessionnaires des réseaux (ONEE, RADEEO, IAM) pour les travaux les concernant.

Les travaux hors bordereaux qui s'avèrent indispensables, lors de l'exécution des marchés pour le bon fonctionnement des ouvrages et leur achèvement à temps, sont réalisés conformément aux dispositions réglementaires en vigueur et généralement par la conclusion d'avenant au marché initial suivant des prix compétitifs comparativement à leurs prix sur d'autres marchés.

Les deux cas exceptionnels relevés concernent un cas de réalisation de travaux indispensables à la stabilisation de la structure de l'aménagement qui ne pouvait faire l'objet d'avenant du moment que leur montant dépasse les 10% et ont fait l'objet de simulation sur des articles du bordereau des prix et

un autre cas concernant la réalisation de conduites d'assainissement par obligation environnementale afin d'éviter des rejets sur Oued de logements exploités, l'avenant au marché relatif à ces travaux a été établi conformément à la réglementation en vigueur.

## Recouvrement des amendes, condamnations pécuniaires et frais de justice

L'amende pénale est considérée comme la peine patrimoniale classique la plus fréquemment prononcée par les cours et tribunaux. Jusqu'à 1993, l'article 673 du code pénal chargeait, exclusivement, les services de la Trésorerie générale du Royaume de la mission du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires.

En 1993, et en vertu de l'article 47 de la loi de finances, un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds spécial pour l'extension et la rénovation des juridictions » a été créé. Ce compte est financé par un pourcentage du produit des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice.

L'article 14 de ladite loi précise que « les frais de justice et les amendes sont recouverts par les services du Trésor et par ceux des secrétaires-greffiers des cours et tribunaux ».

Dans ce cadre, l'article 131 de la loi 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques dispose que « les amendes et condamnations pécuniaires, les dépens et frais de justice sont recouverts concurremment par les comptables chargé du recouvrement relevant de l'administration des finances et les agents des secrétariats-greffes des juridictions du Royaume ».

L'article 597 de la loi n° 22-01 relative au code de la procédure pénale précise que l'exécution se fait à la requête du ministère public.

Ainsi, l'exécution des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice est sujette à la coordination entre le secrétariat du greffe, le parquet et la Trésorerie générale du Royaume (TGR). Le parquet est responsable de l'exécution, tandis que l'exécution est du ressort des secrétaires greffiers et des comptables de la TGR. Or dans la pratique, depuis 1993 le secrétariat du greffe s'occupe exclusivement de la mission du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice.

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

Le contrôle de la mission du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice a soulevé les observations suivantes :

#### A. Evaluation de l'exécution et du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice

L'examen des statistiques relatives aux prises en charge des amendes et les montants recouverts a révélé que depuis que le ministère de la justice a pris en charge la mission du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice en 1993, le reste à recouvrer n'a cessé d'augmenter pour dépasser en 2012, le montant de quatre (4) Milliards de dirhams. Durant la période allant du début de 2008 à la fin de 2012, ce reste à recouvrer a connu une hausse de 1.324.299.529,75 dirhams, soit un taux de croissance annuel moyen de 8%. Quant aux montants recouverts, après une baisse enregistrée entre 2008 et 2010, une augmentation a été enregistrée durant les années 2011 et 2012. Toutefois le taux moyen de recouvrement par rapport aux montants pris en charge ne dépasse pas les 36%.

## 1. Prise en charge erronée du cautionnement et son impact sur la fiabilité des données

En vertu de l'article 178 de la procédure pénale, le ministère public et le juge d'instruction peuvent poursuivre les inculpés en l'état de liberté provisoire après leur acquittement d'un cautionnement.

En effet l'article 186 du code de la procédure pénale stipule que « La première partie du cautionnement est restituée si l'inculpé s'est présenté à tous les actes de la procédure et pour l'exécution du jugement.

Elle est acquise à l'Etat, du moment que l'inculpé, sans motif légitime d'excuse, a fait défaut à quelque acte de la procédure ou pour l'exécution du jugement.

Néanmoins, le juge d'instruction en cas de non-lieu, la juridiction de jugement en cas d'absolution ou d'acquiescement, peuvent ordonner la restitution de cette partie du cautionnement. »

Ainsi, quelque soit le sort du jugement, le cautionnement est soit réquisitionné intégralement ou partiellement au profit du Trésor de l'Etat, soit restituée intégralement ou partiellement au profit de l'inculpé.

Or, il a été constaté que certains tribunaux affectent le cautionnement, qui devrait être viré pour le compte du Trésor de l'Etat ou celui qui n'a pas fait l'objet de demande de restitution de la part des inculpés, au compte spécial.

Cette pratique, en plus de ne pas respecter les règles d'imputation budgétaire, participe à l'inflation des montants recouverts, chose qui remet en cause la fiabilité des données relatives aux taux de recouvrement et des montants déclarés des amendes recouvrées.

## 2. Les frais de justice en matière pénale

L'article premier de la loi 23.86 du 31 décembre 1986 prévoit que les frais de justice en matière pénale sont payés par anticipation par le Trésor, qui les récupère par la suite des condamnés.

Néanmoins, il a été constaté que le secrétariat du greffe ne procède pas à la récupération de ces frais de justice. Ce manquement est justifié par la non transmission par les services du Trésor des états des paiements effectués dans le cadre des frais de justice en matière pénale, aux secrétaires greffiers.

A ce niveau, il est à rappeler que l'article 16 du code de recouvrement des créances publiques précise que les formes et les modalités de recouvrement des dépens et frais de justice feront l'objet d'un arrêté conjoint des ministres de la justice et des finances. Lequel arrêté n'a toujours pas vu le jour.

Le tableau suivant présente les montants avancés par le Trésor relatifs aux frais de justice en matière pénale entre 2008 et 2012.

### Les frais de justice en matière pénale

Année	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Les frais de justice en matière pénale	8.512.098,55	10.164.375,59	8.674.004,90	7.992.551,00	8.901.071,84	44.244.101,04

Source : budget du ministère de la justice et des libertés

Ainsi, à l'exception des jugements et arrêts prononçant l'innocence des accusés, les frais de justice en matière pénale avancés par la Trésor pour les autres jugements ne sont pas récupérés, pour cause de manque de coordination entre les services de la TGR et ceux du ministère de la justice et des libertés.

### 3. Prises en charge des amendes prononcées

Afin d'évaluer l'opération d'exécution des jugements et de recouvrement des amendes y afférentes et compte tenu de la multiplicité des tribunaux et de leur diversité (centres de juges résidents (178), tribunaux de première instance (68) et cours d'appel (21)), il a été procédé, en premier lieu, à l'évaluation de cette opération au niveau de trois tribunaux, qui représentent, en terme de volume des amendes recouvrées, les petits tribunaux (le tribunal de première instance de Khemisset), les moyens (le tribunal de première instance de Tanger), les grands (le tribunal de première instance de Casablanca). Ces tribunaux, groupés, représentent environ 20% du total des amendes recouvrées durant les dernières années au niveau de tous les tribunaux.

Cette évaluation a pris en compte les jugements prononcés en 2008 qui n'ont pas fait l'objet de recours et dont les extraits de jugement n'ont pas été pris en charge à fin 2012.

Pour effectuer cette évaluation, il a été procédé au recensement des jugements et des amendes y afférentes prononcés en 2008 par chacune des sections répressives et à la soustraction des jugements ayant fait l'objet de recours. Pour recueillir ces données la Cour des comptes a recouru aux registres des audiences, aux registres généraux, aux registres de contrôle tenus par le ministère public ainsi qu'aux registres des recours afin de procéder à un recensement global des jugements, des amendes et condamnation pécuniaires, dépens et frais de justice y afférents.

Le recensement de tous les jugements prononcés en 2008 et qui ont fait l'objet d'une prise en charge ou ceux qui ont été exécutés entre 2008 et 2012, a permis de disposer de l'ensemble des jugements et des montants des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice pris en charge quatre ans après la date du prononcé du jugement.

Ci après le résultat global de l'opération d'évaluation :

Tribunal de première instance	Nombre de jugements de 2008 n'ayant pas fait l'objet de recours	Nombre de jugements pris en charge	%	Montants des amendes et dépens de justice	Montants pris en charge ou exécutés	Taux des amendes pris en charge des amendes prononcées
Khemisset	10.618	985	9,28%	6.022.773,50	671.231,68	11,14%
Tanger	15.307	727	4,75%	26.186.038,00	2.035.958,00	7,77%
Casablanca	227.948	12.503	5,49%	177.033.102,43	6.879.112,00	3,89%
Taux moyen des jugements pris en charge des jugements prononcés en 2008			5,60%	Taux moyen des amendes prises en charge des amendes jugées en 2008		4,58%

Source : statistiques élaborées par la Cour des comptes

#### ➤ Pour le tribunal de première instance de Khemisset

Plus de 90% des extraits de jugement prononcés en 2008 n'ont pas été pris en charge. Le taux des amendes non prises en charge est de plus de 88% du total des amendes prononcées en 2008. Ainsi, le

montant global des amendes prononcées en 2008 n'ayant pas fait l'objet de prise en charge, a atteint 5.351.541,82 Dhs.

➤ **Pour le tribunal de première instance de Tanger**

Plus de 95% des extraits de jugement prononcés en 2008 n'ont pas été pris en charge. Le taux des amendes non prises en charge est de plus de 92% du total des amendes prononcées en 2008. Ainsi, le montant global des amendes prononcées en 2008 n'ayant pas fait l'objet de prise en charge, a atteint 24.150.080,00 Dhs.

➤ **Pour le tribunal de première instance de Casablanca**

Plus de 94% des extraits de jugement prononcés en 2008 n'ont pas été pris en charge. Le taux des amendes non prises en charge est de plus de 96% du total des amendes prononcées en 2008. Ainsi, le montant global des amendes prononcées en 2008 n'ayant pas fait l'objet de prise en charge a atteint 170.153.990,43 Dhs.

In fine, la quasi-totalité des amendes relatives aux jugements de 2008 qui n'ont pas fait l'objet de recours n'ont pas été prises en charge. A ce niveau, il est à rappeler, que seul un tiers des amendes prises en charge sont recouvrés.

## **B. Responsabilité du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice**

Le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice, est entravée par la définition et la délimitation des responsabilités en matière de recouvrement. Ci après principales observations relevées en la matière.

### **1. Responsabilités non définies en matière de recouvrement entre le ministère de la justice et la trésorerie générale**

En vertu de l'article 131 du code de recouvrement des créances publiques, et de l'article 633 du code de la procédure pénale, la responsabilité de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice incombe aux comptables publics du ministère des finances et aux agents des secrétariats- greffes au niveau des tribunaux. La responsabilité de recouvrement est partagée entre les agents des secrétariats- greffiers au niveau des tribunaux et des comptables de la TGR.

Toutefois il a été constaté qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires définissant le partage des responsabilités et les limites des prérogatives de chaque intervenant ainsi que les modalités de coordination entre eux, le processus de recouvrement perd en efficacité et en efficience.

Il a été relevé dans le cadre de la procédure poursuivie en matière de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires que la relation qui lie les agents des secrétariats- greffiers avec les comptables de la TGR se limite à l'envoi des états de prise en charge des amendes par les agents des secrétariats- greffes aux comptables de la TGR afin d'apposer leur visa.

L'absence de coordination et de définition des responsabilités entre ces deux organes pourrait être à l'origine de deux types de risque :

- Manque à gagner pour cause de dilution de responsabilité entre le TGR et le secrétariat greffier en matière de recouvrement ;

- Possibilité d'activer la procédure de recouvrement de la part des deux organes (le secrétariat greffier et la TGR) envers le même condamné et par rapport au même jugement.

## **2. Non validité des dispositions appliquées par l'instruction conjointe du Ministère de la justice et de la Trésorerie générale**

Pour le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires, le secrétariat-greffier se réfère aux procédures et démarches prévues par l'instruction conjointe du ministère de la justice et de la trésorerie générale, relatives aux modes d'application des nouvelles dispositions de l'article 14 de la loi des finances 1993. La plupart des dispositions de cette instruction (qui date de plus de 20 ans) sont caducs dans la mesure où tous les textes auxquels elle renvoie ont été amendés. La validité de cette instruction est remise en cause d'autant plus qu'elle n'a pas fait l'objet de ratification conjointe.

## **3. Non activation de la convention de partenariat et de coopération entre le Ministère de la justice et la Trésorerie générale du royaume**

Pour remédier au défaut de coordination entre les services du Ministère des finances chargés du recouvrement et le Ministère de la justice, ce dernier a conclu le 6 avril 2010 une convention de partenariat et de coopération avec la Trésorerie générale du royaume en vue d'améliorer le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, et ce à travers l'implication de la Trésorerie générale dans l'opération de recouvrement.

Pour atteindre cet objectif, trois axes d'intervention ont été arrêtées :

- Implication des comptables de la trésorerie générale dans l'opération de recouvrement en les chargeant du recouvrement des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépens et des frais de justice décidés par les tribunaux du Royaume dont le recouvrement n'a pas été effectué par les services du greffe dans un délai de 6 mois à compter de leur prise en charge ;
- Conception d'un nouveau système comptable inspiré de celui pratiqué au niveau des comptables publics, comme mécanisme nécessaire à la modernisation et la mise à jour de la gestion financière des greffes ;
- Contribution à la requalification des cadres et fonctionnaires du greffe chargés des opérations financières et comptables selon des cycles de formation animées par les cadres de la Trésorerie générale du royaume.

La convention a indiqué également la participation des comptables de la Trésorerie générale dans la liquidation des restes à recouvrer des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépens et des frais de justice.

Depuis la date de sa signature il y a trois ans, cette convention n'a toujours pas été activée.

## **C. Absence d'harmonisation entre les dispositions du code de recouvrement des créances publiques et le code de la procédure pénale et le code pénal**

A l'étude des dispositions juridiques relatives aux amendes, condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice prévus par le code de recouvrement des créances publiques, le code de la procédure pénale et le code pénal, on constate que l'absence d'harmonisation, ainsi que l'existence d'entraves à caractère légal, limitent l'efficacité de la mission de recouvrement. Les principales observations sont déclinées ci après:



## 1. Date d'exigibilité

L'article 132 du code de recouvrement des créances publiques et l'article 633 du code de procédure pénale stipulaient que les amendes et les condamnations pécuniaires sont exigibles dès que la décision de condamnation acquiert l'autorité de la chose jugée. Toutefois, l'article 132 sus-cité a été modifié à travers le premier alinéa de l'article 9 de la loi de finances n°48.09 de l'année budgétaire 2010, qui stipule dorénavant que les délais d'exigibilité des amendes et des condamnations pécuniaires courent à partir du moment où la décision de condamnation a puisé toutes les voies de recours ordinaires. Néanmoins, le principe de l'autorité de la chose jugée est toujours en vigueur au niveau de la procédure pénale.

L'incompatibilité entre ces dispositions peut se répercuter négativement sur l'opération de recouvrement. Par ailleurs, la considération de l'exigibilité à partir du moment où la décision de condamnation ne peut faire l'objet d'aucune voie de recours ordinaire, peut concourir à une meilleure protection des créances publiques.

## 2. Délai de prescription

L'article 138 du code de recouvrement des créances publiques stipule que l'action en recouvrement en matière d'amendes et condamnations pécuniaires autres que douanières se prescrit par :

- vingt (20) ans pour les peines criminelles ;
- cinq (5) ans pour les peines délictuelles ;
- deux (2) ans pour les peines contraventionnelles.

Pour les frais de justice, ce délai est de quinze (15) ans.

Ces délais coïncidaient jusqu'à 2011 à ceux prévus par le code de la procédure pénale. Néanmoins, à compter du 17/10/2011, la loi n°35.11 a été promulguée modifiant et complétant ainsi les dispositions du code de la procédure pénale. En effet, conformément aux dispositions des articles 649, 650 et 651 du code de la procédure pénale, les délais de prescription sont devenus :

- quinze (15) ans pour les peines criminelles ;
- quatre (4) ans pour les peines délictuelles ;
- un (1) an pour les peines contraventionnelles.

Par ailleurs, l'article 15 du code pénal, a distingué trois types de peines : les peines criminelles, délictuelles ou contraventionnelles

Toutefois, les amendes dans le code pénal ne sont associées qu'aux peines délictuelles et contraventionnelles. En effet, conformément aux dispositions des articles 17 et 18, elles sont classées en :

- Amende de 30 dirhams à 1.200 dirhams, relative aux peines contraventionnelles ;
- Amende de plus de 1.200 dirhams, relative aux peines délictuelles.

Ainsi, le code pénal n'a pas inclus les amendes parmi les peines criminelles, mais les a classé en peines délictuelles ou contraventionnelles. Ce qui aura des répercussions sur les délais de prescription à considérer.

Cette incompatibilité entre ces dispositions impacte négativement sur l'opération de recouvrement, et particulièrement sur les délais à prendre en compte pour interrompre la prescription.

### 3. Date de début de la prescription

A l'étude du code de recouvrement des créances publiques et du code de la procédure pénale, on relève une discordance au niveau de la date à considérer pour calculer la durée de prescription. En effet, article 138 du code de recouvrement des créances publiques stipule que les délais de prescription courent à compter de la date du prononcé du jugement pour les amendes et condamnations pécuniaires, alors que le code de la procédure pénale dans ses articles 649, 650 et 651 a commencent à courir à partir de la date où la décision de condamnation acquiert l'autorité de la chose jugée. Or, le décalage est important entre la date du prononcé du jugement et celle où la condamnation acquiert l'autorité de la chose jugée.

L'absence d'harmonisation entre les dispositions légales relatives au recouvrement des amendes se répercute négativement sur l'opération de recouvrement. En outre, cela n'aide pas les greffiers et les agents d'exécution de cerner les actes pour l'extinction de la prescription et la restauration des créances publiques.

## D. Efficacité de la procédure de recouvrement

### 1. Dates du prononcé des jugements et de l'émission des jugements écrits

La date du prononcé du jugement constitue le démarrage du processus de recouvrement. En effet, dans l'article 138 du code de recouvrement des créances publiques le législateur considère la date du prononcé de jugement comme date d'effet à partir de laquelle commence à courir les délais de prescription. Par conséquent, cet instant est d'une importance considérable dans le domaine du recouvrement des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépens et des frais de justice.

Néanmoins, au cours des visites sur place, il s'est révélé que cet instant ne coïncide pas forcément avec celle de l'émission du jugement écrit. En effet, les jugements ne sont écrits qu'après avoir été prononcés et cela peut durer un temps non négligeable. Ce décalage entraîne un retard considérable au niveau du commencement des actes de recouvrement. Le retard au niveau de l'émission des décisions de justice écrites a des répercussions négatives sur l'opération de recouvrement, puisque les délais de prescription sont courts notamment pour les contraventions.

A ce niveau, il faut signaler que le législateur a stipulé dans le domaine commercial à travers l'article 17 de la loi n° 53-95 instituant les juridictions de commerce que « le jugement ne peut être prononcé avant qu'il ne soit dressé in extenso ». Cette disposition permettra en cas d'application en matière pénale, de remédier aux conséquences négatives du retard dans l'émission des jugements rédigés.

### 2. Opération de tri

Après leur émission, les jugements et arrêts écrits sont transmis à la section nommée « le tri » qui procède au tri des décisions de justice selon qu'elles soient, contradictoires, réputée contradictoires ou par défaut. Au regard de l'importance des jugements rendus et du retard enregistré au niveau de la phase de la saisie des arrêts, comme indiqué précédemment, l'opération de tri contribue à son tour à la lenteur de l'opération de recouvrement et ce avant le démarrage effectif de la procédure de recouvrement des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépens et des frais de justice.

### 3. Rédaction des extraits des jugements et de l'état des prises en charges

Après le tri des jugements, la phase de rédaction de l'extrait de jugement constitue le titre exécutoire au niveau des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépens et des frais de justice. La section chargée de l'exécution pénale procède à la rédaction de l'état des prises en charges, qui constitue le

premier acte comptable en matière de recouvrement, accompli par les agents des secrétariats-greffiers en leur qualité de comptables publics.

#### 4. Non prise en charge des jugements

Il a été relevé à travers les données statistiques et les visites sur place, que certains secrétariats-greffiers ne procèdent à la prise en charge des extraits de jugements qu'au moment du recouvrement des amendes y afférentes. Ce qui constitue un risque important ayant trait à la prescription des jugements avant la prise en charge de leurs extraits et l'origine de manque à gagner considérable.

#### 5. Ouverture du dossier d'exécution et envoi d'un avis sans frais

Après l'établissement de l'état des prises en charge, il est procédé à l'ouverture des dossiers d'exécution de chaque jugement. En effet, les dossiers d'exécution sont répartis entre les agents d'exécution afin de renseigner les registres des actes d'exécution réservés pour chacun des jugements, et ce en vue de suivre les diligences effectuées. Les redevables sont invités à s'acquitter des sommes mises à leur charge, au moyen d'avis sans frais.

Il est à noter qu'au niveau de ces phases (tri, établissement des extraits de jugement, état des prises en charge, dossier d'exécution et l'avis), les informations qui y sont incluses sont déjà disponibles au niveau de chaque dossier. De ce fait les greffiers assurent des tâches à caractère manuel et répétitif. Ce qui contribue à la lenteur du processus de recouvrement. Le redéploiement des agents chargés de ces tâches permettra de générer sans aucun doute une valeur ajoutée conséquente.

#### 6. Notification

Les dispositions des articles 37, 38 et 39 du code de la procédure civile constituent le cadre légal de l'opération de notification. En effet, l'article 37 indique les voies de notification, soit par les agents du greffe, les huissiers de justice, les lettres recommandée avec accusé de réception, la «voie administrative», ou encore «la voie diplomatique. Par ailleurs, en vertu l'article 39 du code sus-cité, il y a le recours à la procédure du curateur en cas de défaut de notification par les procédures sus- indiquées.

En faisant abstraction des différentes voies de notifications disponibles, la Cour des comptes a enregistré un retard considérable relatif aux opérations de notification. Les observations constatées à ce niveau peuvent être présentées comme suit :

##### ➤ Notification via les agents du greffe

A travers la visite sur place et les déclarations de certains responsables, il a été relevé un ensemble d'insuffisances qui affectent la notification des jugements via les agents du greffe et qui se résument comme suit :

- Insuffisance des ressources humaines au niveau des bureaux de notification ; il a été constaté que certains tribunaux ne disposent que d'un seul agent pour accomplir les missions de notification dans le ressort territorial du tribunal. Ce manque est du essentiellement au non remplacement des agents mis à la retraite et à l'emploi des agents chargés de notification dans d'autres missions notamment la gestion des audiences ce qui les empêche d'accomplir leurs propres fonctions de notification des jugements rendus par les tribunaux ;
- Manque de moyens destinés à la notification, surtout les moyens de transport affectés à cette catégorie (les motocycles et les voitures) ;

- Non disposition des agents du greffe de cartes et uniformes professionnels pour faciliter l'accomplissement de leurs missions.

#### ➤ **Notification via les huissiers de justice**

L'opération de notification via les huissiers de justice soulève un certain nombre d'observations présentées comme suit :

- Refus des huissiers de justice de notifier les jugements et les décisions rendus en matière répressive depuis deux ans ;
- La disparité géographique des districts judiciaires des tribunaux;
- Non prise en charge des distances dans la fixation des honoraires ; des honoraires forfaitaires sont distribués aux huissiers de justice.

#### ➤ **Notification par voie administrative**

Outre les voies de notification déjà citées, l'article 37 du code procédure civile renvoie vers un autre mode de notification des jugements rendus par les tribunaux qui est la notification par voie administrative.

Bien que l'article ci-dessus ne définit pas les agents de l'autorité administrative auxquels la loi confie la notification, cette mission est assignée dans la pratique aux agents de police, de gendarmerie et de l'autorité (Mokaddems-Chioukhs).

La pratique a révélé que l'autorité administrative joue un rôle important dans la notification des jugements rendus par les tribunaux, mais cette voie de notification connaît des difficultés.

#### ➤ **Notification sous pli postal recommandé**

L'article 39 du code de procédure civile a indiqué la possibilité de notification par la poste par lettre recommandée au cas où la notification n'a pu être effectuée par les voies sus-citées.

Il a été constaté lors des visites sur place, l'importance de ce mécanisme qui contribue considérablement à éviter les retards dans la notification des jugements rendus par les différents tribunaux du Royaume, et par conséquent à les faire exécuter dans les délais. Néanmoins, un ensemble d'observations ont été enregistrés à ce niveau, notamment l'absence de crédits alloués à la notification sous pli postal recommandé, la non remise de l'accusé de réception et la remise du pli sans indications et le non approvisionnement des tribunaux de manière régulière et suffisante, des vignettes affectées à la notification.

#### ➤ **Notification via le curateur**

La procédure du curateur constitue la dernière voie pour effectuer la notification des jugements. En effet, le législateur a autorisé le recours à cette procédure lorsque la notification n'a pu être effectuée ou dans tous les cas où le domicile et la résidence d'une partie sont inconnus.

Cette procédure est d'une importance cruciale, dans la mesure où la loi a considéré la convocation via le curateur comme valablement notifiée à condition d'effectuer les formalités prévus par l'article 441 du code de la procédure civile.

Le grand défi auquel fait face le secrétariat du greffe consiste à procéder au recouvrement avant l'expiration des délais de prescription ou du moins l'interruption de ces délais par l'un des actes de recouvrement forcé. En adoptant cette procédure, le législateur vise la protection des décisions de justice ainsi que la sauvegarde des créances publiques de la prescription. Néanmoins, il a été constaté

lors des visites sur place que, les services du greffe ne recourent pas systématiquement à cette procédure en cas de difficulté de notification par les autres voies pré citées.

## 7. Diagnostic judiciaire

Parmi les contraintes qui pèsent sur la notification des jugements rendus par les tribunaux dans les délais prescrits, on cite le manque d'informations ou la présentation de données erronées ou non précises dans les PV de la police judiciaire pour cause d'indisponibilité non présentation par les suspects de leur carte d'identité nationale.

Il convient de signaler que la notification authentique doit comporter toutes les données et formalités prescrites par la loi, notamment le nom, le prénom, la profession, le domicile et le lieu de résidence.

Selon les responsables, près de 90% des jugements rendus en matière pénale par les différents tribunaux du Royaume sont soit par défaut ou réputés contradictoires. Ce qui contribue de manière significative, à l'absence de notification d'une panoplie de jugements par les agents qui en sont chargés ou par l'autorité administrative, en raison de l'absence d'adresses précises des accusés et des coupables.

Au regard de l'importance de l'exactitude des données et documents présentés dans l'efficacité de la notification des jugements, en particulier les informations disponibles dans la carte d'identité nationale, le diagnostic judiciaire reste une possibilité mise à la disposition de la police judiciaire à défaut de présentation de cette pièce par les personnes lors de la rédaction des PV. De même, l'adoption d'une telle mesure permettra d'éviter le blocage dont se heurte l'exécution des jugements en matière pénale. Cependant, il a été constaté le non recours à cette possibilité.

## 8. Actes de recouvrement forcé

### ➤ Commandement

Le commandement constitue le premier acte de recouvrement forcé. Le code de recouvrement des créances publiques dans son article 40 stipule que « le recouvrement par voie de commandement est exercé au vu d'un état formant original de commandement ». Toutefois, il a été constaté que les tribunaux ne disposent pas de ces états. De même, les greffiers utilisent dans la majorité des cas, la convocation ou à l'avis pour désigner ce commandement.

Il est à signaler que ces états formant originaux de commandement, en l'absence d'un système informatique, peuvent aider à maîtriser les délais.

### ➤ Non activation des procédures de saisie et de vente

Le code de recouvrement a réservé une partie du chapitre III relatif au recouvrement forcé, aux procédures de saisie et de vente, et ce dans le but de la préservation des deniers publics et de la non atteinte aux droits des individus. Ces procédures sont déclenchées contre les personnes qui s'abstiennent à s'acquitter des amendes dont elles sont redevables. Leur application suppose des dépenses se rapportant essentiellement au transport des biens saisis, à l'expertise des prix, aux frais de publicité... etc. De même que le recours à la saisie de biens suppose l'existence d'entrepôts ou de sites réservés aux biens saisis ainsi que de salles dédiées à leur vente. Toutefois il a été constaté que les secrétariats greffiers ne font pas appel à ces procédures.

### ➤ **Non application de la procédure de l'avis au tiers détenteur (ATD)**

Cette mesure qui revêt un caractère exceptionnel permet l'opposition auprès des tiers détenteurs sur des fonds bénéficiant du privilège du trésor et qui reviennent à des personnes redevables de deniers publics. Elle est instituée par les articles 101 à 104 du code de recouvrement.

Les détenteurs (banques par exemple) sont tenus, sur simple demande du comptable public, de verser en l'acquit des redevables les fonds qu'ils détiennent à concurrence des sommes dues par ces redevables, et ce en vue de recouvrer les deniers publics mis à leurs charges. Cette mesure ne peut porter que sur les fonds et les valeurs mobilières.

Si le législateur a mis en place cette procédure pour contraindre les redevables récalcitrants à se décharger des sommes dont ils sont redevables, il n'en reste pas moins que les tribunaux ne font appel à cette mesure qu'à titre exceptionnel.

### ➤ **Non généralisation de l'expérience de l'application des contraintes par corps dans les centres frontaliers.**

L'application de la contrainte par corps a pour finalité de pousser les redevables à se décharger des sommes dont ils sont redevables ; ainsi, une fois le parquet ordonne de mettre en incarcération le redevable, cet ordre est porté à la connaissance de tous les services de sécurité y compris ceux qui se trouvent dans des centres frontaliers et ce en vue d'assurer le recouvrement auprès des débiteurs condamnés dans des affaires d'ordres civile, délictuel ou pénal et à l'occasion de leur passage par les frontières. Le but en est d'établir un mécanisme qui, en cas de leur consentement, les redevables, qui font l'objet d'avis de recherches pris à leur encontre en vue de l'application de la contrainte par corps, peuvent se libérer immédiatement des créances à leur charge. La mise en application de ce mécanisme était le fruit d'une vaste coordination entre les services concernés relevant des ministères de la justice, de l'intérieur et de l'économie et des finances qui visait l'adoption de nouvelles mesures permettant la liquidation immédiate des dossiers de la contrainte par corps et ce en application de la circulaire conjointe n° 13 du 29 avril 2009.

Dans ce cadre, se pose la question sur les causes de la non généralisation du recouvrement à tous les postes de contrôle ou même chaque fois que les circonstances le permettent (police routière, la police de sécurité...etc) au lieu de se contenter des postes frontalier.

### ➤ **Non application des majorations de retard**

L'article 25 bis du code de recouvrement dispose qu'à défaut de paiement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice dans les délais prescrits dans l'article 16 du code, à savoir 30 jours à partir de la date de la notification des jugements ou arrêts définitifs les concernant, les montants restant dus sont passibles d'une majoration de retard de 0,50% par mois ou partie de mois additionnel.

Sur ce point, il a été constaté que d'après la vérification des montants des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice recouverts, les greffes n'appliquent pas ces majorations.

### ➤ **Non application des frais du recouvrement forcé**

L'article 90 du code de recouvrement dispose que les actes engagés pour le recouvrement des créances publiques donnent lieu à la perception des frais à la charge des redevables, calculés conformément aux dispositions de l'article 91 du même code et qui fixe d'ailleurs les tarifs desdits actes engagés pour assurer le recouvrement forcé.

En outre, l'article 90 susmentionné avait cité d'autres actes accessoires au recouvrement forcé et qui sont également à la charge des redevables dont les frais de publicité, de l'expertise (...) aussi ce même article dispose que les frais s'ajoutent de plein droit aux créances précitées et sont recouvrées en même temps et dans les mêmes conditions.

Néanmoins, il a été constaté que les greffes n'appliquent pas les tarifs et les frais relatifs au recouvrement forcé.

## **E. Secrétariat greffe et l'importance réservée à la mission du recouvrement**

Le bureau chargé de l'exécution forcée relevant du greffe ne jouit pas de l'importance qui lui faut au vu de son rôle central dans le domaine du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice; en rapport avec ce constat plusieurs observations ont été soulevées :

### **1. Organigramme du secrétariat greffe**

L'organigramme du secrétariat greffier trouve son fondement dans la seule circulaire du Ministre de la justice n° 858/1979. Ainsi, malgré le rôle central du secrétariat greffier, son organigramme n'est pas prévu par un texte de loi comme cela doit l'être pour un organisme aussi important au sein du système judiciaire. Le premier constat saillant dans cet organigramme est la multiplicité des bureaux et sections qui y figurent (11 bureaux se composant de 21 sections).

### **2. Attributions du secrétariat greffe**

Les attributions des secrétariats greffiers se dégagent de plusieurs textes de loi (la procédure civile, la procédure pénale, le droit pénal, le code de recouvrement des créances publiques, le code général des impôts...etc), et non d'un texte unique et spécial qui fixe ces attributions de manière exclusive.

D'après l'analyse de l'organigramme du greffe et des textes qui organisent les attributions et obligations du greffe, il s'avère que ce service constitue le maillon principal dans la chaîne de production des prestations judiciaires et l'ingénierie des procédures. En effet, ce service s'occupe du recouvrement des taxes judiciaires, de la réception et de l'enregistrement des requêtes, de la tenue des registres, de la préparation des audiences, de la notification des convocations et des jugement, la présence au cours des audiences et la rédaction des PV , de la signature des jugements ainsi que de leurs impression et exécution, de la réception des appels, de la remise des certificats, de l'enregistrement des correspondances et des plaintes...etc.

En plus de ces attributions, le chef du secrétariat du greffe joue un rôle principal dans le domaine de la conservation et de l'archivage, il est aussi tenu d'assurer la coordination avec tous les intervenants du système judiciaire. Par ailleurs, en sus de ces attributions d'ordre judiciaire et para judiciaire, le secrétariat greffier s'occupe d'autres taches administratives, financières et comptables.

La recherche de l'efficience pour la mission de recouvrement requiert des personnes spécialisées chargées de se consacrer à plein temps à cette mission au vu des lourdes responsabilités légales qui en résultent. Néanmoins, attribuer cette mission au secrétariat greffier impliqué dans tâches différentes et plurielles, déjà cités à titre d'exemple, ne permet aucunement cette efficience.

### **3. Faible importance attribuée au bureau de l'exécution forcée**

Il a été constaté dans le cadre des activités des services du greffe au sein des tribunaux ainsi que la répartition des tâches entre les fonctionnaires desdits services, que la tâche de l'exécution des amendes et condamnation pécuniaires attribuée au bureau de l'exécution forcée ne jouit que de peu d'attention .

En effet, étant donné la pléthore et la diversité des tâches du greffe conjuguées au nombre réduit de ses fonctionnaires et l'absence d'un système d'information à même d'optimiser le temps et les efforts; l'importance, est accordées aux autres entités au dépend du bureau de l'exécution forcée.

#### **4. Exercice simultané des attributions des ordonnateurs et des comptables en matière de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice**

De par l'article 3 du code de recouvrement des créances publiques les greffiers sont des comptables publics chargés du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice.

Le principe général de la comptabilité publique est l'incompatibilité entre les fonctions de l'ordonnateur et celle du comptable. Les comptables ne peuvent dépenser des deniers publics ni recouvrer des recettes publiques que s'ils disposent d'un ordre de l'ordonnateur émis par ce dernier après avoir satisfait certaines mesures d'ordre administrative dont il est seul compétent. Il va sans dire ici, que le but derrière l'adoption de ce principe est qu'il permet au comptable de contrôler l'ordonnateur, ceci fait partie du système de contrôle interne.

Ainsi, dans le domaine du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice, il a été constaté que depuis le prononcé des arrêts, le greffier assure à lui seul, les actes d'ordre administratif et ceux d'ordre comptable. En effet, il cosigne avec le président de l'audience les arrêts ou les jugements et c'est lui qui se charge par la suite de leur tri et de leur notification comme il prépare et signe les extraits des arrêts ou jugements qui constitue l'acte exécutoire pour les amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice, puis il procède à la prise en charge des amendes, par la suite il ouvre les dossiers d'exécution avant de passer aux autres actes de recouvrement en tant que comptable public.

Le greffier qui est institué de par la loi comptable public, exerce, avant la prise en charge et le recouvrement, des actes qui relèvent normalement, de la compétence des ordonnateurs. En fait, l'exercice des deux fonctions par le greffier constitue une atteinte au principe comptable de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable.

#### **5. Gestion des ressources humaines en matière de recouvrement**

##### **➤ Mouvement récurrent des agents du bureau de l'exécution forcée**

La gestion des ressources humaines au sein des secrétariats greffiers en général et celles de la section de l'exécution forcée en particulier pose le problème de l'affectation des agents au sein des tribunaux. En effet, les décisions d'affectation ne désignent ni le bureau ni la section exacte d'affectation, les fonctionnaires sont ainsi affectés soit à la présidence soit au parquet sans aucune mention de la nature des tâches qui leur seront attribuées, à l'exception de ceux chargés de tâches d'ordre comptable. Il s'en suit que l'affectation des agents se fait uniquement au sein des tribunaux, et qui reste sujette, par la suite, aux changements prévus par « la répartition annuelle des tâches ». Ainsi, à la fin de chaque année la répartition annuelle des tâches par fonctionnaire est arrêtée pour l'année qui suit.

L'instabilité et les mutations fréquentes des postes des fonctionnaires, affecte négativement l'exercice normal des tâches dont ils sont responsables puisque le domaine du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice nécessite de l'expérience et une parfaite connaissance des règles de la comptabilité publique et en particulier les procédures de recouvrement.



### ➤ **Formation continue en matière de recouvrement**

Vu que les amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice ont le caractère de créances publique et que les greffiers ont la qualité de comptable publique et vu que la législation en matière des créances et de la comptabilité publiques connaissent d'incessantes mutations qui accompagnent la plupart des lois de finances, la ministère chargé de la justice se trouve dans l'obligation de donner plus d'attention au sujet de la formation continue de ses agents, essentiellement dans le domaine de la comptabilité publique ainsi que tout ce qui se rapporte aux actes de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice.

Les visites effectuées à certains tribunaux ont permis de s'assurer de la véracité des plaintes des responsables judiciaires quant au niveau faible des agents des secrétariats greffiers en matière de la comptabilité publique, des procédures de recouvrement et des nouvelles mesures prévues par les lois de finances.

Par ailleurs, les activités du ministère en ce qui concerne la formation continue souffrent de la diversité des intervenants, sans toutefois, avoir une coordination adéquate entre eux, il s'agit notamment de la direction des ressources humaines, de la direction des études et de la coopération, de la direction du budget et du contrôle et l'institut supérieur de la magistrature.

### ➤ **Système d'information en matière du recouvrement**

Dans le cadre de la coopération avec l'union européenne, le Ministère de la justice a élaboré un système d'information intégré constitué d'un système référentiel et d'un autre pour la gestion des procès et des audiences. Les composantes de ce système touchent à toutes les étapes des procès depuis le dépôt de la plainte en passant par la production des PV ainsi que la gestion des différentes procédures au niveau du parquet et les dossiers de l'exécution forcée et enfin les phases de l'exécution et tout ce qui s'en suit.

D'après les entretiens menés avec les responsables de ce système au niveau du Ministère, ce système a été installé au niveau de tous les tribunaux, suivi d'une formation pour les agents utilisateurs du système. Toutefois, les visites effectuées sur le terrain ont montré que ces derniers n'utilisent pas ce système au niveau des bureaux de l'exécution forcée. Certains utilisent encore l'enregistrement manuel, d'autres se contentent de l'utilisation simplifiée des ordinateurs et d'autres enfin ont développé leur propre application. D'où la question sur l'absence du suivi de l'utilisation effective dudit système se pose.

En effet, si la réalisation d'un système informatique est d'une grande importance. L'optimisation des efforts et l'atteinte de l'efficacité et l'efficacités des procédures reste l'objectif principal à atteindre.

## **F. Suivi et contrôle du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, frais de justice et la taxe judiciaire.**

Au vu des conclusions de la commission de la Cour dans le domaine du recouvrement étalées si-haut, la question est posée sur les organes investis par le rôle du suivi et de contrôle.

### **1. Ministère public**

La loi de la procédure pénale a investi par l'article 597, le ministère public de la mission du suivi de l'exécution des jugements de condamnation conformément aux conditions prévues par la loi. Cette loi autorise ce pouvoir à mobiliser la force publique, il y est expliqué que :

«Le ministère public et la partie civile poursuivent l'exécution du jugement de condamnation, chacun en ce qui le concerne, dans les conditions prévues aux articles suivants.

L'exécution à la requête du ministère public a lieu lorsque la décision, ne pouvant plus faire l'objet d'aucune voie de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation dans l'intérêt des parties.

Le procureur du Roi et le chef du parquet général ont le droit de requérir directement l'assistance de la force publique à l'effet d'assurer cette exécution.»

Par ailleurs, l'article 7 du décret 2.10.310 relatif aux attributions de « la direction des affaires criminelles et la grâce » dispose que cette direction s'occupe du suivi de l'exécution des jugements et procédures de nature pénale.

Ces deux textes ont investi le ministère public en tant que pouvoir judiciaire et ses membres en tant qu'officiers supérieurs de la police judiciaire, du rôle de suivi de l'exécution des amendes et condamnations pécuniaires. Il peut en cette qualité faire recours à tous les moyens légaux dont le recours à la force publique pour faire exécuter les décisions judiciaires.

Il a cherché la sauvegarde et le respect nécessaire aux décisions de la justice, étant conscient que la crédibilité du système judiciaire et son prestige ne se mesure pas uniquement par les jugements prononcés mais surtout par le niveau de leur exécution.

Toutefois, l'examen des travaux du ministère public en ce qui concerne le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice démontre que mis à part son rôle en matière de la contrainte par corps, sa contribution en matière de l'exécution et le recouvrement des amendes se réduit à la signature des prises en charge des extraits de jugement.

## 2. Direction du budget et du contrôle du ministère de la justice

L'article 11 du décret relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de la justice a investi la direction du budget et du contrôle de la mission du contrôle et suivi des actes de recouvrement, le contrôle des bureaux de la notification et de l'exécution forcée ainsi que, le suivi et l'évaluation des activités des agents de notification et d'exécution auprès des tribunaux en matière de recouvrement. Pour assurer ces tâches, il a été créé une division de recouvrement et une autre de contrôle au sein de cette direction.

La direction du budget et du contrôle reçoit de tous les greffes, les états de prise en charge des extraits de jugements de condamnation en amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice, il reçoit aussi les états des ordres de paiement et qui renseignent sur les jugements exécutés parmi ceux pris en charge.

La commission de contrôle est convaincue que ces états constituent le seul moyen dont dispose cette direction pour assurer le contrôle des actes de recouvrement ; le ministère procède de temps à autre à envoyer des écrits aux responsables judiciaires pour les rappeler des montants pris en charge mais non encore recouverts et ce dans le but de les encourager à fournir plus d'effort pour améliorer le rendement du recouvrement. Sur ce stade plusieurs observations ont été soulevées :

- Un nombre important des tribunaux ne procèdent pas à la prise en charge des extraits de jugements qu'après les avoir exécutés, et partant les états des ordres de paiements se trouvent en égalité numérique par rapport aux états des prises en charge des extraits de jugements ce qui rend impossible tout contrôle des opérations du recouvrement.

- La direction du budget et du contrôle ne dispose pas de données relatives aux amendes prononcées par les tribunaux et de ce fait, elle ne peut assurer leur suivi et contrôle ni exiger leur exécution qu'à concurrence de ce qui a été pris en charge. Ainsi et vu l'absence des statistiques relatives aux jugements de condamnation contenant des amendes et condamnations pécuniaires, frais de justice et la taxe judiciaire, l'efficacité du suivi et du contrôle ne peut être que de portée limitée.
- Le manque de la désignation de la nature juridique des condamnations en amende au niveau des extraits de jugement (contravention, délit ou crime) ne permet pas un suivi adéquat des délais de prescription.

Le suivi et le contrôle en matière de recouvrement nécessite des tableaux de bord comportant toutes les données et états depuis le prononcé du jugement, ce qui de nature à permettre le suivi au niveau de toutes les phases de la procédure et d'éviter la perte et la déchéance des droit pour cause de prescription ou autre.

*Vu l'importance que peut représenter un recouvrement efficace des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice pour les deniers publics, et dans le but de l'amélioration du rendement et de l'efficacité du recouvrement, la Cour des comptes recommande au ministère de la justice et des libertés de procéder à ce qui suit :*

- *Le regroupement de toutes les dispositions juridiques se rapportant aux amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice dans un texte unique qui représenterait une sorte de guide pour les agents des greffes chargés de l'exécution forcée. Ceci aidera à lever les incohérences entre les dispositions du code de recouvrement des créances publiques, le code de la procédure pénale et le code pénal ;*
- *La délimitation des responsabilités en matière du recouvrement par des délais clairs et des mesures réglementaires adaptée en concertation avec les services de la trésorerie générale du royaume;*
- *La création d'un organe dédié à la tâche de recouvrement en y affectant un personnel consacré à cette mission tout en lui octroyant davantage d'autonomie face au greffe ;*
- *La coordination avec la police judiciaire pour la généralisation de la technique du diagnostic judiciaire chaque fois que les suspects n'arrivent pas à présenter leur carte d'identité nationale et ce dans le but de s'assurer de leur exacte identité avant d'être transféré devant la justice ;*
- *La sécurisation et l'activation du système d'information pour l'enregistrement de toutes les informations concernant les affaires renvoyées ou enregistrés au niveau des tribunaux inclus les phases qui suivent le prononcé des jugements ;*
- *La rédaction des jugements en les intégrant dans le système d'information avant d'être prononcés , ce qui permettra aux magistrats, après s'être assurés de la présence des inculpés ou leur avocats, de renseigner les cases qui leur sont réservés dans le système en indiquant s'il s'agit d'un jugement par défaut, contradictoire ou réputé contradictoire . A travers cette technique les greffes peuvent minimiser les efforts fournis au niveau de la section du tri ;*
- *La séparation entre les fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable public au niveau du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice;*
- *La mise à la disposition à travers le système du bureau de l'exécution forcée, à travers le système d'information, les jugements contradictoires et les extraits de jugement émis du parquet, ce qui assurera une rapide mise en recouvrement;*
- *La mise à la disposition du bureau de notification, à travers le système d'information, les jugements prononcés par défaut et ceux réputés contradictoires afin de procéder directement à la notification ;*

- *La signature de convention avec Barid Al Maghreb dans le but de faciliter l'opération de notification par le procédé sous pli postal recommandée ;*
- *Le recours à la notification via le curateur une fois épuisées les autres recours aux procédés de notification, permettra au bureau de l'exécution forcée d'accomplir les actes de recouvrement, et d'interrompre les délais de prescription en vu de préserver les créances publiques ;*
- *La mise en application des procédures prévues en matière de recouvrement forcé, notamment en ce qui concerne la saisie et l'avis au tiers détenteur. A ce stade, le Ministère est appelé à concerter avec l'Agence nationale de la Conservation foncière et du cadastre, la direction générale des impôts, l'office marocain de la propriété industrielle et commerciale, les centres d'immatriculation des véhicules en plus de Banque Al Maghreb et ce dans le but de disposer au besoin des informations/ données complètes et exactes se rapportant à l'immobilier, aux véhicules, aux fonds de commerce et aux comptes et dépôts bancaires.*
- *La vulgarisation des informations relatives aux condamnés aux amendes dans les administrations et les établissements publics, et rendre tributaire la satisfaction des demandes administratifs des condamnés, de l'acquittement des créances publiques dont ils ont la charge ;*
- *La création d'un registre numérique national qui contient toutes les informations sur les condamnés aux amendes et condamnations pécuniaires, dépens et frais de justice ;*
- *La fixation des honoraires des huissiers de justice proportionnellement à la distance qui sépare le siège du tribunal et le domicile du condamné tout en répercutant les frais sur les condamnés.*

## II. Réponse du Ministre de la justice et des libertés

(Texte réduit traduit)

(...)

Le Ministère de la justice et des libertés s'est engagé, en partenariat avec la Trésorerie générale du Royaume, dans un travail de diagnostic et de règlement des dysfonctionnements qui touchent les opérations de recouvrement. Les deux parties ont, ainsi, commencé, depuis quelque temps, à conduire une étude analytique des procédures mises en application actuellement au niveau du Secrétariat greffe en liaison avec les amendes, les condamnations pécuniaires, les dépenses et les frais de justice en vue de leur restructuration et l'ajustement des procédures de leur recouvrement. Le Ministère est décidé, dans ce cadre, à poursuivre le travail sur le chantier du recouvrement à la lumière des recommandations de la Charte portant réforme du système judiciaire.

A cet égard, il sera dûment tenu compte des observations et des recommandations que les magistrats de la Cour des comptes ont soulevées à l'occasion de la mission qu'ils ont effectuée concernant la gestion du recouvrement, que ce soit au niveau central ou au niveau des différents tribunaux du Royaume. Ceci se fera dans le cadre de la nouvelle approche à mettre en œuvre par le Ministère en partenariat avec tous les intervenants, en particulier, les services de la Trésorerie générale du Royaume, ce qui lui permettra de dépasser les dysfonctionnements et les faiblesses liés au recouvrement des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépenses et des frais de justice et ce, tant au niveau juridique que comptable, l'objectif étant de garantir la crédibilité nécessaire aux décisions judiciaires émises à ce sujet et éviter les pertes de fonds subies par la Trésorerie générale du Royaume.

Tenant compte de ce qui précède et des observations relevées par Messieurs les magistrats, membres de la commission de la Cour des comptes, le Ministère de la justice et des libertés présente, ci-après, les réponses qu'il juge utiles pour les observations soulevées :

### 1. Comptabilisation des cautions comme des amendes recouvrées et les conséquences de cette pratique sur l'authenticité des états établis

Le Secrétariat greffe procède à la liquidation des cautions financières, en retranchant le montant des amendes et des frais du montant de la caution déposée par l'accusé auprès de la caisse du tribunal, si un jugement est pris pour leur recouvrement et, par conséquent, au recouvrement du reste à recouvrer au cas où le montant de la caution ne couvrirait pas l'intégralité des amendes et des frais ayant fait l'objet de jugement.

Concernant l'émission des états des ordres de paiement relatifs aux montants des cautions saisies en faveur de la Trésorerie générale du Royaume ou celles dont les propriétaires n'ont pas demandé le remboursement et leur considération comme étant des amendes versées au compte spécial au lieu de la Trésorerie générale du Royaume, il y a lieu d'indiquer que cette procédure erronée est appliquée dans certains tribunaux du Royaume et que les commissions de contrôle au Ministère de la justice et des libertés tiennent à appréhender ce phénomène lors de leurs visites aux tribunaux et à rectifier cette situation.

### 2. Frais de justice en matière pénale

Le Rapport de la Cour des comptes a présenté l'état des frais de justice en matière pénale entre 2008 et 2012 y compris les montants qui ont été avancés par la Trésorerie générale du Royaume. Cependant, il convient de retrancher de ces montants les sommes relatives aux jugements et décisions prononçant l'acquiescement des accusés et mettant les frais judiciaires à la charge de l'Etat.

Il est à souligner, également, que la prise d'un arrêté conjoint du Ministre de la justice et des libertés et du Ministre de l'économie et des finances pour la détermination des conditions de recouvrement des dépenses et des frais judiciaires, prévue par l'article 16 du Code de recouvrement des créances publiques tel que modifié et complété par l'article 9 de la Loi de finances de 2010, fait partie des questions pendantes que les services de la Trésorerie générale du Royaume se sont engagés à mener à bien à brève échéance, sachant que cet arrêté est essentiel pour le recouvrement de ce type de recettes. Le Ministère a transmis une lettre de rappel à ce sujet au Ministère de l'économie et des finances.

### **3. Amendes prises en charge parmi celles ayant fait l'objet de jugements**

Le Rapport de la Cour n'a pas considéré l'étape de notification des décisions de justice en tant qu'étape qui précède le recouvrement et, de ce fait, les amendes dont les procédures de recouvrement n'ont pas été entamées dès la prononciation du jugement, après le dépassement du délai de prescription, ont été considérées comme prescrites.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'indiquer que la prescription des décisions de justice suscitées pour les tribunaux de première instance statuant en matière pénale à Casablanca, Tanger et Khemisset est due aux problématiques de la notification pénale qui concerne :

- les adresses incomplètes ou fausses ou encore situées en dehors du périmètre d'influence du tribunal ;
- l'insuffisance des ressources humaines qualifiées ;
- le refus des huissiers de justice de participer aux opérations de notification forcée pénale sous prétexte que les indemnités qui leur sont servies ne sont pas à la hauteur des efforts déployés par eux, surtout lorsque les adresses où les notifications devant être faites sont éloignées et nécessitent des frais.

### **4. Détermination des responsabilités en matière de recouvrement entre le Ministère de la justice et des libertés et la Trésorerie générale du Royaume**

Cette question sera réglée, de manière adéquate et dans des délais précis, dans le cadre d'un projet de circulaire conjointe entre le Ministre de la justice et des libertés et le Ministre de l'économie et des finances dans le domaine du recouvrement et dont la mouture finale est en cours d'élaboration.

### **5. Non-validité des dispositions mises en œuvre dans le cadre de la circulaire conjointe entre le Ministère de la justice et des libertés et la Trésorerie générale du Royaume**

Bien que la circulaire mise en œuvre actuellement et qui remonte à 1993 ne soit pas signée, la Trésorerie générale du Royaume et ses services régionaux et provinciaux l'appliquent encore. Le Secrétariat greffe s'attèle à l'adaptation de cette circulaire aux nouveaux développements juridiques en matière de recouvrement.

### **6. Non-opérationnalisation de l'accord de coopération et de partenariat entre le Ministère de la justice et des libertés et la Trésorerie générale du Royaume**

Il y a lieu d'indiquer qu'il s'agit là d'une question pendante avec la Trésorerie générale du Royaume et que le Ministère de la justice et des libertés est en train de renforcer la coordination avec les services concernés en vue d'accélérer l'émission de cette circulaire.

## **7. A propos des dates de prononciation des jugements et date de leur émission par écrit**

Normalement, la prononciation des décisions pénales de justice ne peut se faire qu'après leur rédaction. Néanmoins, il est à remarquer que cette procédure n'est pas souvent observée. Il s'agit là d'un problème que l'Inspection générale du Ministère de la justice et des libertés essaie de limiter à l'occasion de ses visites aux différents tribunaux du Royaume.

Il convient, également, de préciser que tous les jugements en matière d'infractions et de délits qui constituent le plus grand nombre d'affaires soumises aux tribunaux ne sont prononcés qu'une fois rédigés sur des modèles spécialement préparés à cet effet.

## **8. Notification par l'intermédiaire de la poste recommandée**

Il convient d'assurer que les vignettes postales sont distribuées par l'administration centrale du Ministère de la justice et des libertés à tous les tribunaux du Royaume, selon les crédits budgétaires prévus annuellement à cet effet et les besoins exprimés par les directions déconcentrées.

## **9. Notification par l'intermédiaire de curateur**

Les tribunaux appliquent la procédure de la notification par l'intermédiaire de curateur bien qu'elle ne soit pas efficace. En outre, elle fait face à de nombreuses problématiques qui nécessitent une intervention législative, surtout pour la partie qui prend en charge les frais de publicité et les procédures comptables utilisées dans ce domaine, ceci si cette procédure n'est carrément pas supprimée vu les problèmes qu'elle pose.

## **10. Avertissement en tant que procédure du recouvrement forcé**

Il est à remarquer que la base comptable utilisée dans les tribunaux ne met pas en œuvre la procédure d'établissement des états originels d'avis telle qu'elle a été prévue par le Code de recouvrement des créances publiques publiée en 2000 et qui est appliquée uniquement par les services des impôts dans le cadre du recouvrement forcé.

S'agissant des tribunaux, ce sont les états de prise en charge qui sont établis en attendant la restructuration de la base comptable pour les tribunaux. Cette question a fait l'objet de plusieurs réunions avec les responsables de la Trésorerie générale du Royaume en application de la circulaire conjointe relative à la présentation du compte de gestion de la part des comptables des tribunaux à la Cour des comptes.

## **11. Non-opérationnalisation de l'avis à tiers détenteur**

Cette procédure est prévue dans le projet de circulaire conjointe entre le Ministre de la justice des libertés et le Ministre de l'économie et des finances.

## **12. Non-généralisation de l'expérience de la contrainte par corps dans les centres frontaliers**

La non-généralisation de l'expérience de la contrainte par corps dans les centres frontaliers à l'intérieur du territoire national fait face à la problématique du manque de moyens logistiques nécessaires au niveau des services de la sûreté nationale et de la gendarmerie royale.

### **13. Non-application des pénalités de retard de paiement et des frais de recouvrement forcé**

Ce problème est dû au fait que l'arrêté conjoint du Ministre de la justice et des libertés et du Ministre de l'économie et des finances qui va organiser l'opérationnalisation de l'application des pénalités de retard, comme cela a été indiqué précédemment, n'a pas encore été pris.

### **14. Organigramme et prérogatives du greffe et le manque d'intérêt donné à la division de l'exécution repressive**

Le Ministère compte s'attaquer à la modernisation des structures et des unités concernées pour dépasser le dilemme de la notification et du recouvrement et ce, en créant un organisme ou une unité d'exécution pénale qui prendra en charge l'exécution amiable ou forcée des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépenses et des frais de justice, conformément aux recommandations de la charte de réforme du système judiciaire, après l'approbation de ses différentes composantes, y compris la révision du système de recouvrement, par Sa Majesté le Roi, que Dieu le glorifie.

### **15. Regroupement des prérogatives de l'ordonnateur et du comptable public en matière de recouvrement des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépenses et des frais de justice**

A ce sujet, le Ministère de la justice et des libertés veillera, dans le cadre de la circulaire conjointe susvisée, à mettre en place les bases opérationnelles pour charger le Ministère public du rôle de l'émission des extraits des décisions judiciaires, conformément aux articles 40, 49 et 597 de la Loi relative à la procédure pénale, étant donné qu'il constitue la partie chargée de l'exécution des décisions judiciaires. Quant à la mission de recouvrement, elle sera mise à la charge du chef du secrétariat greffe. Cette solution permettra de réduire la charge qui pèse sur celui-ci dans les tribunaux et, par conséquent, facilitera la séparation entre les missions de l'ordonnateur et du comptable public.

### **16. Mouvement périodique du personnel de la division de l'exécution repressive**

Les commissions de surveillance dépendant du Ministère de la justice et des libertés ont relevé ce phénomène et ses effets négatifs aux niveaux de différents tribunaux. A cet égard, la Division du recouvrement de la Direction du budget et du contrôle au sein de ce Ministère est en train de coordonner avec la Direction des ressources humaines en vue de désigner des fonctionnaires chargés du recouvrement, à l'instar de ce qui est mis en œuvre concernant les comptables publics exerçant auprès des bureaux de comptabilité et de la caisse dans les tribunaux ou de ce qui s'applique au sein des services de la Trésorerie générale du Royaume en matière de recouvrement.

Il importe de souligner que dans le cadre de la résolution des problématiques qui entravent le bon fonctionnement du système de recouvrement, tout en tenant compte des observations de la Cour des comptes, la commission centrale chargée de la préparation de la circulaire conjointe relative au recouvrement des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépenses et des frais de justice a été opérationnalisée. Cette commission qui comprend les représentants de toutes les directions centrales travaillera en coordination avec les services concernés de la Trésorerie générale du Royaume pour mettre en place les dispositions de l'accord de coopération et de partenariat entre le Ministère de la justice et des libertés et la Trésorerie générale du Royaume au sujet du recouvrement des amendes, des condamnations pécuniaires, des dépenses et des frais de justice dans la perspective de la mise en place de la charte de la réforme du système judiciaire en ce qui concerne le recouvrement et, en particulier, la création d'un organisme ou d'une unité d'exécution pénale qui prendra en charge le recouvrement amiable et forcée des amendes ayant fait l'objet de jugements de la part des tribunaux.



## Directions régionales de Casablanca, Fès et Agadir relevant du Haut Commissariat au Plan

Institué Ministère Délégué puis Ministère de la Prévision Economique et du Plan, respectivement en avril 1998 et juillet 2002, le département est devenu Haut Commissariat au Plan (HCP) en 2003.

Le Haut Commissariat au Plan a pour principales missions de mener les études nécessaires à la connaissance de la structure et de l'évolution de la population et ses besoins ; de collecter, analyser et diffuser l'information statistique économique et sociale et assurer la coordination du système national de l'information statistique ; de dresser les comptes de la nation et suivre la conjoncture économique...etc.

En ce qui concerne les Directions Régionales du Haut Commissariat au Plan (DRHCP), elles sont au nombre de seize (16). En vertu de l'arrêté n° 1343-02 du 22 Juillet 2002 fixant les attributions des directions régionales, elles sont chargées des missions ci-après:

- Procéder à des enquêtes et à toutes autres opérations de collecte d'informations dans les domaines de la statistique et de la documentation;
- Effectuer toutes études d'ordre économique, social et démographique, en vue de promouvoir le développement régional et local;
- Contribuer, en collaboration avec les autorités régionales, préfectorales et provinciales compétentes, à la préparation, au suivi et à l'évaluation des plans locaux et régionaux de développement économique et social.

Les directions régionales sont composées de quatre services, à savoir : Le service des statistiques, le service du plan, le service de la documentation et de l'information et celui de la gestion des moyens.

A fin 2012, le personnel du HCP s'élève à 2222 fonctionnaires, dont 1423 au niveau de l'administration centrale et 799 au niveau les directions régionales.

Le budget du HCP s'élève en 2012 à 411.970.000,00 DH, dont 332.020.000,00 DH pour le budget de fonctionnement et 79.770.000,00 DH pour le budget d'investissement.

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

#### A. Observations relatives aux missions exercées par les directions régionales du HCP

##### 1. Périodes inappropriées pour la réalisation des enquêtes

La mission de la Cour des comptes a relevé que certaines enquêtes auprès des entreprises sont programmées par la direction de la statistique (DS) pendant la période de préparation des bilans comptables, ce qui entraîne un manque de coopération de la part des questionnés vu leur charge de travail durant cette période. A titre d'exemple, on cite l'enquête sur le Bâtiment, Commerce et Services (BCS) et celle sur les structures de production (2008-2009).

*Il est recommandé au HCP de tenir compte des contraintes des enquêtés lors de l'établissement du calendrier d'exécution des enquêtes.*

## 2. Ciblage non pertinent des unités à enquêter

La mission de la Cour des comptes a constaté que les mêmes unités à enquêter sont souvent ciblées par plusieurs enquêtes ce qui entraîne une certaine lassitude de la part de ces unités qui refusent souvent de coopérer avec les enquêteurs du HCP. A titre d'exemple on peut citer l'enquête nationale permanente sur l'emploi (auprès des ménages) qui permet d'appréhender les caractéristiques démographiques, socioculturelles et professionnelles de la population active, d'étudier la mobilité sociale entre les différentes générations de la population et l'examen des conditions d'habitations et d'accès aux services sociaux de base.

*Il est recommandé de revoir les techniques d'échantillonnage afin d'éviter qu'une même population ne fasse l'objet de plusieurs enquêtes à la fois.*

## 3. Absence d'une politique de communication et de sensibilisation aux enquêtes

Les agents enquêteurs du HCP trouvent de plus en plus de difficultés à accomplir leur travail sur le terrain à cause de la réticence et du manque de collaboration des ménages et des entreprises. Ceci est dû en partie à un manque d'informations de ces derniers sur le travail du HCP.

En effet, aucune campagne de communication envers la population et les entreprises n'a été réalisée afin de les sensibiliser de l'utilité et de l'importance que requièrent les enquêtes statistiques et les inciter à coopérer davantage avec les agents enquêteurs du HCP .

De plus, en ce qui concerne les travaux cartographiques liés au recensement général de la population et de l'habitat de 2014, des difficultés ont été rencontrées par les agents cartographes pour convaincre les enquêtés de l'opportunité et des objectifs de cette opération.

*Il est recommandé d'améliorer la communication externe du HCP et des DRHCP en diversifiant ses canaux d'information vis-à-vis de la population cible des enquêtes.*

## 4. Ecart importants entre l'échantillon cible et l'enquête réalisée sur le terrain

Les taux élevés de rejets et d'erreurs font que l'échantillon de base choisi ne demeure plus représentatif. A titre d'illustration, la DS a fixé un échantillon de 3915 entreprises localisées à Casablanca pour l'enquête BCS au titre de l'exercice 2010, qui représente 45% de l'échantillon national des établissements et entreprises de ce secteur. Une situation de l'opération couvrant la période allant du 06 Juin 2011, date de lancement de ladite enquête, au 30 juin 2012, montre que sur les 3115 entreprises préfixées, seules 2497 ont été enquêtées en déduisant les annulations, les rejets, les cessations, les entreprises enquêtées partiellement, les entreprises en veilleuse, les changements d'adresses, les doublons, les hors champ et hors région; soit 64% seulement de l'échantillon préfixé qui est pris en considération. Ceci risque de porter atteinte à la fiabilité de l'information.

*Il est recommandé d'adopter des méthodes appropriées afin de réduire les taux de rejets et préserver ainsi la représentativité des échantillons retenus.*

## 5. Inadéquation entre les profils des enquêteurs et les différentes enquêtes

Il a été constaté que la répartition du personnel des directions régionales (DR) à mobiliser par opération ne répond pas à des critères objectifs (qualifications, compétences,...etc.).

En effet, certaines enquêtes à caractère spécifique et nécessitant des compétences particulières sont réalisées par des agents enquêteurs ne disposant pas des qualifications requises.

L'exemple en est l'enquête BCS dont l'objet est de recueillir des informations comptables et les principales grandeurs économiques auprès des entreprises de l'échantillon (chiffre d'affaires, production, valeur ajoutée, emploi, investissement, etc.), requiert une certaine qualification en comptabilité. Or, il a été relevé que le profil des personnes affectées à ce type d'enquêtes n'est pas adapté (exemple : agents et techniciens).

*Il est recommandé d'adapter les profils des enquêteurs aux différents types d'enquêtes dans un souci d'efficacité et d'efficience et renforcer les mécanismes de leur évaluation.*

## **6. Recours limité aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) pour la collecte de l'information**

Selon les directeurs des DRHCP contrôlées, un nombre non négligeable d'erreurs surviennent lors de la saisie des données collectées à travers les différentes enquêtes à cause du nombre important de questionnaires à remplir de manière manuelle.

Malgré l'utilisation du CAPI (collecte assistée par informatique), la généralisation des PDA (Personal Digital Assistant) ou la tablette tactile que son utilisation dans le cadre des enquêtes reste limitée.

Ainsi, le peu de recours à ces technologies d'information dans le domaine statistique entrave le processus de collecte de certaines données notamment celles des entreprises qui disposent aujourd'hui de plus de moyens technologiques et d'interface informatique. On peut citer à titre d'exemple les difficultés soulevées pour renseigner les questionnaires destinés aux entreprises lors des enquêtes de structure, de conjoncture, et de BCS, ainsi que celles concernant la production industrielle, et l'investissement des administrations publiques.

*Il est recommandé de généraliser l'utilisation des nouvelles technologies de l'information afin d'améliorer la productivité et la fiabilité des informations collectées.*

## **7. Résultats des enquêtes nationales non exploitables au niveau local**

Les études nationales commandées par la Direction de la statistique ne permettent pas généralement de répondre aux attentes des autorités locales en matière de renforcement de leurs données spécifiques.

En effet, les DR ne fournissent que des résultats au niveau régional alors que les partenaires locaux les sollicitent pour des données statistiques plus fines et plus spécifiques c'est-à-dire à l'échelon provincial et communal. Ceci nécessite d'élargir de manière significative la taille de l'échantillon des enquêtes statistiques.

De plus, les DR ne disposent pas d'une base de données régionale (BDR) à même de satisfaire une demande sans cesse croissante en informations statistiques indispensables à la programmation des actions de développement économique et social régional et local.

*Il est recommandé aux DRHCP de se rapprocher davantage des acteurs locaux en vue de répondre, dans la mesure du possible, aux besoins et attentes notamment en matière de collecte de données statistiques locales.*

## **8. Absence d'évaluation qualitative du rendement des agents enquêteurs**

S'agissant des enquêtes à caractère permanent, les DR ne disposent pas suffisamment de moyens pour évaluer le rendement de leurs agents enquêteurs puisque la saisie des informations recueillies, leur traitement et leur exploitation se font au niveau de l'administration centrale (DS).

En outre, les DR ne reçoivent pas les résultats de la série de tests effectués par la DS (tests de cohérence, tests de validité, etc.) ce qui ne leur permet pas d'apprécier la qualité du travail de leur personnel.

Malgré le fait que ces enquêteurs font le même travail depuis plusieurs années, leur rendement ainsi que leurs compétences n'ont jamais été évalués.

L'évaluation du rendement des enquêteurs se limite aux aspects quantitatifs c'est-à-dire le nombre de questionnaires remplis sans se soucier de la qualité et la véracité des informations recueillies ce qui risque d'altérer la fiabilité des données statistiques.

De même, le montant des indemnités versées dépend donc uniquement du nombre de questionnaires remplis. L'exemple de l'enquête BCS est, à cet égard, très illustratif puisque le montant des indemnités de déplacements versé se base sur le nombre de questionnaires remplis sans prendre en compte la qualité des travaux effectués.

*Il est recommandé de renforcer, au niveau des directions centrales et régionales, le contrôle qualitatif et l'évaluation des travaux et du rendement des enquêteurs.*

## 9. Exploitation et publication tardive des résultats de certaines enquêtes et études

Il a été constaté que la publication des résultats de certaines enquêtes et études (rapports) peut intervenir plusieurs années après la réalisation de ces dites enquêtes (parfois jusqu'à 3 ans). Ceci est de nature à rendre les résultats des enquêtes moins pertinents puisque les données deviennent anachroniques. A titre d'exemple on peut citer :

DR	Enquêtes et études	Date de réalisation	Date de parution des résultats
DRHCP Agadir	Enquête sur l'inventaire communal (DRHCP Agadir)	Sept 2010- Avril 2011	Non encore parus
	Enquête sur les structures de production	2008-2009	Non encore parus
DRHCP Grand Casablanca	Etude sur les comptes régionaux	2010	2013
	Monographie de Al Fida - Mers Sultane	2010	2012

*Il est recommandé d'assurer la publication des résultats des enquêtes dans des délais raisonnables.*

## B. Observations relatives à la programmation budgétaire et à la gestion des indemnités de déplacement

### 1. Insuffisances au niveau de la programmation budgétaire et non réalisation d'un cadre de contractualisation HCP/DRHCP

L'administration centrale du HCP procède à la programmation systématique et la reconduction tacite des crédits budgétaires d'année en année pour les DRHCP.

Aussi, le concours apporté par l'administration centrale s'avère inadéquat en matière de programmation des enquêtes et études à réaliser, puisque certaines sont reconduites tacitement et d'autres programmées de manière inopinée au cours de l'année, comme précité.

Il est à signaler qu'un projet de contractualisation entre le HCP et ses directions régionales a été initié en 2004 en vue de formaliser l'exécution des actions des directions sur la base d'une programmation maîtrisée en termes de fixation d'objectifs chiffrés, d'indicateurs et de résultats à atteindre avec une allocation appropriée des moyens. Toutefois, ce cadre de contractualisation n'a pas été réalisé.

Par ailleurs, cette insuffisance au niveau de la programmation est constatée au niveau de la gestion des crédits dans le cadre de la procédure de la globalisation des crédits.

*La Cour des comptes prend acte du processus de contractualisation en cours de réalisation au HCP et invite les responsables à sa mise en œuvre dans les meilleurs délais.*

## **2. Adoption de plusieurs barèmes non réglementaires en matière d'indemnités de déplacements**

Le texte juridique qui régit les indemnités de déplacement du personnel des administrations publiques à l'intérieur du Maroc est l'arrêté du ministre délégué auprès du premier ministre chargé des affaires administratives n° 961-97 du 22 Avril 1997 modifiant et complétant l'arrêté du ministre des affaires administratives, secrétaire général du gouvernement n° 453-75 du 30 Décembre 1975 fixant les taux de base de l'indemnité journalière pour frais de mission.

La mission de la Cour des comptes a constaté l'existence de plusieurs barèmes au niveau du HCP et des DRHCP en matière d'indemnités de déplacements pour les enquêtes statistiques, non conformes à la réglementation en vigueur.

## **3. Perception d'indemnités de déplacements**

Il a été constaté une généralisation du versement des indemnités de déplacement incluant même le personnel de bureau. Ces derniers sont rémunérés sur la base d'enquêtes que sont « les études régionales ».

## **4. Paramétrage sur mesure de l'application informatique dédiée aux indemnités de déplacements**

L'application informatique est conçue de telle sorte à consacrer davantage la non observation de la réglementation des indemnités surtout en matière d'application des abattements. Ainsi, après avoir saisi les données relatives à la mission (montant du forfait à attribuer, grade de la personne, début de la mission et la destination) l'application génère automatiquement l'état des sommes dues qui retrace les taux journaliers appliqués et la période ne dépassant jamais 15 jours dans un même lieu afin d'éviter l'application de l'abattement prévu par la réglementation.

*Il est recommandé de se conformer à la réglementation en vigueur en matière d'indemnités de déplacements et mener, en concertation avec les autorités gouvernementales compétentes, une réflexion pour la mise en place d'un système spécifique d'indemnisation des enquêtes réalisées par le HCP.*

## **5. Chevauchement entre les périodes d'arrêt de travail et celles des déplacements**

L'examen par la mission de la Cour des comptes de certaines situations d'indemnités de déplacement a permis de relever des cas de paiements injustifiés, il s'agit de :

### **➤ Chevauchement entre les périodes de congés administratifs et celles de déplacements**

Le rapprochement entre des livres de congés et des ordres de missions établis a permis de constater un certain nombre de chevauchements entre les périodes de congés et celles de déplacement.

➤ **Chevauchement entre les périodes de congés de maladie et celles de déplacements**

Le recoupement des ordres de mission et les certificats médicaux déposés par les fonctionnaires de la DRHCP à Casablanca a permis de relever des chevauchements de ces périodes.

➤ **Octroi d'indemnités de déplacements aux grévistes**

Le rapprochement entre les listes des personnes ayant participé aux grèves organisées les 09 et 16 Mai 2012 et les ordres de missions a révélé que ces derniers ont bénéficié des indemnités de déplacements alors qu'ils étaient en situation de cessation volontaire de travail.

*La Cour des comptes prend acte de la réponse du HCP concernant la mise en œuvre des mesures nécessaires pour régulariser les montants indûment perçus et recommande au HCP et aux DRHCP de veiller au respect des dispositions juridiques régissant les déplacements du personnel.*

## II. Réponse du Haut commissaire au plan

(Texte intégral)

Le Haut-Commissariat au Plan se félicite de la mission de la Cour des comptes qui correspond au souhait, exprimé plusieurs fois auparavant, par notre Département.

### A. Observations relatives aux missions exercées par les directions régionales du HCP

#### 1. Périodes inappropriées pour la réalisation des enquêtes

La réalisation des enquêtes permanentes (emploi, prix, conjoncture auprès des ménages et des entreprises, etc.), tout comme, notamment, celle des enquêtes de structure (consommation et dépenses des ménages, secteur informel, etc.) n'a pas de période particulière de collecte des données puisqu'elles se déroulent sur toute l'année. S'agissant de l'enquête évoquée sur le Bâtiment et travaux publics, le Commerce et les Services (BCS), excepté l'exercice 2010 qui a enregistré un retard dans le démarrage de l'enquête dû à des problèmes de logistique, la collecte des données relatives à l'année (n) est lancée à partir du 2<sup>ème</sup> trimestre de l'année (n+1) pour tenir compte des délais de clôture par les entreprises de leurs comptes. Ces enquêtes visent à collecter, non seulement les données à caractère comptable des entreprises, mais aussi, celles relatives à la structure de leur production par branche dont les données ne sont pas éditées dans leurs états de synthèse. Elles durent six mois sur le terrain en raison du retard accusé par les réponses de certaines entreprises occupées, au cours de cette période, par la préparation de leurs conseils d'administration, et par les multiples demandes d'informations dont elles sont saisies, au même moment, par d'autres institutions (Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Nouvelles Technologies, Ministère de l'Economie et des Finances, Bank Al Maghrib, etc.). Pour le cas de Casablanca, ces enquêtes prennent souvent plus de temps compte tenu de l'importance numérique et de la dimension économique et financière des entreprises dont le siège est domicilié dans cette ville. Pour faciliter son propre travail et réduire les coûts de ses enquêtes en même temps que la charge statistique des entreprises, le HCP n'a cessé de réclamer l'accès annuel, comme c'est le cas des institutions statistiques d'autres pays, y compris l'INSEE en France, aux déclarations fiscales des entreprises directement ou à travers les fichiers de la Direction Générale des Impôts relevant du Ministère de l'Economie et des Finances.

#### 2. Ciblage non pertinent des unités à enquêter

Les unités à observer lors des enquêtes ne sont pas ciblées mais obtenues par tirage aléatoire conformément aux principes de la théorie d'échantillonnage selon laquelle le chevauchement des échantillons est réputé probable. Purger les enquêtes des unités dues à ce chevauchement, et dont le nombre est, du reste, limité, entacherait la représentativité des échantillons et biaiserait, par conséquent, les résultats de ces enquêtes. Concernant l'enquête nationale permanente sur l'emploi, le plan de sondage adopté implique qu'un même ménage est appelé à être enquêté deux fois successivement sur toute la période séparant deux recensement de la population. Cela a l'intérêt de fournir un pseudo-panel qui permet d'appréhender la dynamique du marché du travail grâce au suivi de l'évolution, dans la durée, de ces ménages.

#### 3. Absence d'une politique de communication et de sensibilisation aux enquêtes

En dehors de l'opération du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), pour laquelle une campagne de sensibilisation est réalisée par recours à des agences spécialisées, toutes les enquêtes du HCP donnent lieu à une communication de proximité qui prend la forme d'envoi de

lettres personnalisées, de distribution de dépliants ou encore d'interviews dans les chaînes de télévision et de radios nationales et régionales, publiques et privées. S'agissant des travaux cartographiques préparatoires au RGPH, il convient de noter qu'ils ne donnent pas lieu à des enquêtes auprès des ménages. Il s'agit, en effet, de travaux de terrain destinés à actualiser les supports cartographiques des districts de recensement. Ces travaux sont réalisés avec le concours des autorités locales et en concertation avec les comités techniques provinciaux et préfectoraux où sont également représentés les services extérieurs des départements ministériels.

#### **4. Ecart importants entre l'échantillon cible et l'enquête réalisée sur le terrain**

La taille de l'échantillon des enquêtes est déterminée en tenant compte des non-réponses qui concernent, pour les enquêtes auprès des entreprises, en plus des refus de réponse, les cessations, les unités en veilleuse, les hors champs, etc. Ce problème des non-réponses aurait été très limité si les bases de sondages utilisées par le HCP dans le cadre de ces enquêtes étaient régulièrement actualisées. A cet effet, le HCP a élaboré un projet de décret relatif à l'établissement d'un répertoire des entreprises et à sa mise à jour et l'a transmis au gouvernement sans connaître jusqu'à présent de suite. Pour le cas considéré de l'enquête BCS à Casablanca relative à l'exercice 2010, il y a lieu de préciser que sur un échantillon de 3.917 entreprises prévues initialement, 943 se sont avérées concerner des unités en cessation, en veilleuse, hors champs, etc. En retranchant ces unités de l'échantillon, l'effectif final de ce dernier est réduit à 2974 entreprises parmi lesquelles 2460 ont répondu, soit un taux de réponse de 83%. A l'échelon national, ce taux est de 84%, à comparer à la moyenne de 80% enregistrée par l'INSEE en France pour le même type d'enquêtes.

#### **5. Inadéquation entre les profils des enquêteurs et les différentes enquêtes**

Les enquêtes permanentes du HCP sont réalisées par des enquêteurs formés à cette tâche et ayant plusieurs années d'expérience en matière de collecte des données sur le terrain. Ils assistent, par ailleurs, à l'occasion du lancement de ces enquêtes, à des sessions de formation pour une amélioration continue de leurs compétences. Concernant les enquêtes à caractère spécifique, à l'instar de l'enquête BCS, le HCP fait appel aux cadres de formation technique ou économique ayant accumulé une longue expérience dans le domaine de collecte des données. Il convient de préciser que leur mission se limite à la seule collecte des données. L'analyse de ces dernières étant exclusivement de la compétence des comptables nationaux du siège.

#### **6. Recours limité aux NTIC pour la collecte de l'information**

Le HCP a mis en place, depuis 2004, la technique de Lecture Automatique des Documents (LAD) pour le traitement des questionnaires des grandes opérations, ce qui a permis notamment d'exploiter exhaustivement les données du RGPH de 2004 dans des délais records ne dépassant pas un mois pour la population légale et six mois pour les caractéristiques sociodémographiques de la population. Par ailleurs, la collecte des données assistée par informatique (CAPI) a été introduite dans le cadre de l'enquête nationale sur l'emploi depuis 2007. Le programme de généralisation de cette méthode à d'autres enquêtes (prix et conjoncture auprès des ménages) a été reporté par manque de crédits budgétaires. S'agissant des enquêtes de conjoncture auprès des entreprises, certaines unités ont déjà commencé à transmettre au HCP, sur sa demande, les questionnaires renseignés sous format électronique. Une étude est en cours pour évaluer la généralisation de ce système. Le succès de cette opération dépend, en dernière analyse, de la volonté de coopération des entreprises elles-mêmes.



## 7. Résultats des enquêtes nationales non exploitables au niveau local

Ce sont les recensements qui fournissent des résultats au niveau des unités administratives de base, et, au-delà, des quartiers urbains, des douars en milieu rural et des districts de recensement. En 2004, les fichiers de données du RGPH ainsi que les résultats détaillés par commune ont été fournis aux directions régionales. Pour les enquêtes de portée nationale, la production de résultats significatifs au niveau local suppose des tailles d'échantillons sans commune mesure avec les moyens humains et budgétaires disponibles. Ceci étant, à chaque fois que cela est statistiquement pertinent, les résultats des enquêtes par région, voire par province, ou encore des études spécifiques par commune (prévalence de la pauvreté) sont produits et mis à la disposition des directions régionales pour répondre aux besoins des acteurs locaux. Ils sont également mis sur le site institutionnel du HCP à la disposition de toute personne intéressée.

## 8. Absence d'évaluation qualitative du rendement des agents enquêteurs

Le HCP met en place, pour chaque enquête, un dispositif de suivi permettant de disposer d'états récapitulatifs des unités enquêtées par enquêteur. Ces états sont systématiquement évalués par les ingénieurs statisticiens chargés de la supervision de l'enquête concernée au niveau de chaque région et ce, avant d'être soumis aux services centraux de la statistique. Ceux-ci, à leur tour, ont la charge d'évaluer la qualité de l'information collectée par enquêteur, d'en tirer les conclusions avec, le cas échéant, les recommandations, voire les sanctions qui s'imposent. Il faut, cependant, convenir que tout ceci se fait sous contrainte d'une charge de travail énorme et de ressources humaines limitées. Aussi, compte tenu de la nature des enquêtes et de la charge de travail exigé des enquêteurs, en termes de déplacements et de collecte des données, est-il laissé aux directions régionales la responsabilité d'adapter la gestion des indemnités de déplacement aux spécificités de leurs régions. Les normes de rendement du travail des enquêteurs tenant ainsi compte de la spécificité des enquêtes et des conditions de leur réalisation au niveau de chaque région ne peuvent être uniformes. Ceci étant, dans la pratique, la nécessité d'adoption d'un statut spécifique de l'enquêteur statisticien, comme préconisée par le HCP, assorti d'un mode d'indemnisation adéquat s'avère-t-elle, aujourd'hui, d'une évidente nécessité.

## 9. Exploitation et publication tardives des résultats de certaines enquêtes et études

Deux types d'enquêtes donnent lieu à des conditions de publication différentes. Le premier type est celui qui porte sur des données économiques et sociales collectées d'une manière permanente (emploi, prix, conjoncture des ménages ou encore celle des entreprises, etc.). Les résultats de ce type d'enquêtes sont publiés à des dates précises fixées conformément aux obligations du HCP telles que convenues avec le FMI au titre de l'adhésion du Maroc à la Norme Spéciale de Diffusion des Données. Le deuxième type d'enquêtes qui portent sur des données à caractère structurel (structures économiques, secteur informel, consommation et dépenses des ménages, niveaux de vie des ménages, démographie, etc.), exigent, de par leur nature, des questionnaires plus complexes et des périodes de réalisation, d'exploitation et d'analyse beaucoup plus longues. La publication exhaustive de leurs résultats ne peut intervenir qu'après des mois, voire une ou deux années. Ceci n'affecte, cependant, en rien leur pertinence et leur valeur. En raison précisément du caractère structurel du domaine de ces enquêtes, la validité de leurs résultats s'inscrit dans la durée.

## **B. Observations relatives à la programmation budgétaire et à la gestion des indemnités de déplacement**

### **1. Insuffisances au niveau de la programmation budgétaire et non réalisation d'un cadre de contractualisation HCP/DRHCP**

La programmation annuelle des crédits se fait sur la base des besoins exprimés par l'ensemble des services relevant du HCP. Des réunions d'arbitrage sont tenues au niveau central, en présence des représentants des directions régionales, pour décider des projets à retenir en fonction des programmes prioritaires du HCP.

En effet, la direction de la statistique et les directions régionales sont tenues de réaliser des enquêtes annuelles permanentes ainsi que des enquêtes ponctuelles. A cet effet, un programme de travail est élaboré annuellement entre l'administration centrale et les directions régionales. La formalisation de ce cadre contractuel sous forme de contrats objectifs – moyens est en cours de finalisation et sera mis en œuvre au cours de l'année 2014.

### **2. Adoption de plusieurs barèmes non réglementaires en matière d'indemnités de déplacements**

Les services du HCP appliquent systématiquement les taux réglementaires en vigueur en matière d'indemnités de déplacements.

Les difficultés rencontrées dans la gestion de ces indemnités au titre des activités statistiques du HCP et les solutions qui leur sont apportées restent, cependant, de même nature que celles que rencontrent plusieurs départements ministériels et organismes publics.

### **3. Perception d'indemnités de déplacements**

Les besoins accrus en matière de ressources humaines imposent, dans plusieurs circonstances, d'affecter du personnel de bureau à l'exécution des tâches de collecte de données ou de contrôle et qui impliquent des déplacements sur le terrain. Dès lors, ce personnel devient, de par la réglementation en vigueur en la matière, éligible au bénéfice des indemnités de déplacements qui lui sont versées à ce titre à l'instar des enquêteurs. Ces derniers, et à défaut d'un système d'indemnisation spécifique aux enquêtes statistiques, ne sont indemnisés, faut-il le rappeler, que sur la base des déplacements effectués.

### **4. Paramétrage sur mesure de l'application informatique dédiée aux indemnités de déplacements**

Il faut souligner que le paramétrage informatique vise l'établissement des états des frais de déplacement en effectuant les contrôles nécessaires en matière d'application des dispositions réglementaires en vigueur, notamment le taux par grade et la durée de la mission.

Ceci dit, le HCP souscrit à la recommandation formulée par la Cour des Comptes et qui rejoint sa demande incessante d'adoption d'un texte réglementaire fixant des indemnités spécifiques aux enquêtes statistiques.

## 5. Chevauchement entre les périodes d'arrêt de travail et celles des déplacements

Vu le nombre important des enquêtes statistiques réalisées par les directions régionales sur l'ensemble du territoire national, des erreurs involontaires en matière de traitement des mémoires des déplacements effectués, peuvent se produire. Les cas relevés dans le cadre des contrôles réalisés font l'objet systématiquement d'une régularisation à travers l'émission d'ordres de recettes pour la restitution des sommes indûment perçues. Dans ce cadre, il importe de signaler que les cas relevés par les missions d'inspection réalisées auprès du HCP ont déjà fait l'objet d'émission d'ordres de recettes et la restitution des sommes indûment perçues est déjà opérée.

## Ecole Nationale de l'Industrie Minérale

L'Ecole nationale de l'industrie minérale (ENIM) est créée par le décret n°2-75-296 du 02 juin 1975. En 1982, elle a été érigée en établissement public par la loi n°11-80, telle que modifiée et complétée par la loi n°40-87 du 03 novembre 1993.

Elle a pour mission de dispenser un enseignement supérieur scientifique et technique et de contribuer à la formation continue.

En 2011, le budget de l'ENIM est de 104.751.749,27DH dont 76% sont destinés au fonctionnement et 24% à l'investissement. De plus, l'ENIM dispose d'un compte hors budget dont les recettes et les dépenses avoisinent les 8,9M DH.

L'effectif des élèves ingénieurs est passé de 495 en 2006/2007 à 845 en 2011/2012.

Dans le cadre du système LMD (Licence Master Doctorat), 11 filières ont été accréditées par la Commission nationale d'accréditation de l'enseignement supérieur (CNACES) instituée par la loi n°01-00 du 19 mai 2000 portant organisation de l'enseignement supérieur.

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

La mission de contrôle de la gestion de l'Ecole nationale de l'industrie minérale a permis de relever les principales observations citées ci-dessous.

#### A. Formation de l'élève ingénieur

##### 1. Retard dans l'harmonisation de la loi relative à l'ENIM avec la loi n°01-00

L'ENIM figure sur la liste des établissements d'enseignement supérieur ne relevant pas des universités telle que arrêtée par le décret n°2.03.201 du 21 avril 2006. La loi n°01-00 suscitée a accordé à ces établissements un délai de trois ans pour s'organiser et harmoniser leurs textes juridiques avec ces dispositions. Or, jusqu'à fin 2012, la loi relative à l'ENIM n'est pas mise en harmonie avec la loi n°01-00.

De même, l'ENIM a adopté le système LMD en modifiant les cycles et les matières en modules et filières qu'elle a soumis à l'accréditation alors que le décret n°2-87-906 du 29 octobre 1993 fixant le régime des études et des examens de l'école demeure toujours en vigueur.

En 2009, elle a adopté un nouveau règlement intérieur se référant à la loi n°01-00. Or, l'article 27 de ladite loi prévoit que les conditions d'accès aux cycles et filières, les régimes des études ainsi que les modalités d'évaluation, sont fixés par voie réglementaire.

Cette situation risque d'avoir un impact sur le caractère légal de certains diplômes que l'Ecole sera appelée à délivrer. D'ailleurs, les lauréats de la 1<sup>ère</sup> promotion 2010-2011 des Masters n'ont pas encore reçu leurs diplômes.

##### 2. Adoption de critères d'admission, de réussite et d'exclusion non prévus

La Cour des comptes a constaté que les articles 5, 6 et 13 du règlement intérieur adopté et approuvé par le conseil d'administration réuni le 19 novembre 2009, dérogent aux articles 3, 8 et 9 du décret n°2-87-906 du 29 octobre 1993 qui fixe le régime des études et des examens et qui est toujours en

vigueur. Ainsi, l'ENIM ouvre le droit d'accès aux licenciés en physique chimie ou en mathématiques après sélection sur dossier et sur entretien en 1<sup>ère</sup> année au lieu de les admettre en 2<sup>ème</sup> année par voie de concours comme prévu par l'article 3 du décret.

De même, l'accès en 2<sup>ème</sup> année par voie d'entretien des titulaires d'un diplôme d'ingénieur ou les étudiants ayant validé la 1<sup>ère</sup> ou la 2<sup>ème</sup> année du Master n'est pas prévu par le décret sus-indiqué.

En outre, l'article 13 dudit règlement prévoit que « ... si un élève de la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> année obtient une moyenne annuelle entre 9/20 et 12/20 il redouble. S'il obtient une moyenne générale inférieure à 9 il est exclu définitivement de l'école... ». Ces conditions ne sont pas prévues par le décret du 29 octobre 1993 sus-cité.

### **3. Accréditation des filières**

L'ENIM a obtenu l'accréditation de 11 filières par la CNACES avec des recommandations relatives aux critères d'accès, aux volumes horaires des travaux dirigés, à la cohérence des matières composant les modules, à l'acquisition du matériel pédagogique... Or, l'Ecole n'a pas procédé à la mise en œuvre de ces recommandations et à l'appréciation du déroulement du processus de formation.

### **4. Dégradation du taux d'encadrement pédagogique**

Il a été constaté une dégradation du taux de l'encadrement pédagogique qui est passé de huit élèves ingénieurs par enseignant en 2006 à 13 en 2012 suite à la mise en œuvre de la convention de 10.000 ingénieurs et à l'opération du départ volontaire des enseignants à la retraite sans leur remplacement.

### **5. Gestion de la scolarité**

Le service de scolarité n'établit pas de situations de suivi du volume horaire effectué par chaque professeur. De ce fait, ce service ne dispose d'aucun moyen permettant de s'assurer du respect du volume horaire requis par le décret du 19 février 1997 portant statut particulier du corps des enseignants.

De même, les volumes horaires des matières enseignées, tels qu'ils ressortent de l'application «Gestion de la scolarité», n'atteignent pas 60% du volume horaire prévu pour la plupart des matières.

Par ailleurs, il a été constaté que, pour certaines matières, le nombre d'heures supplémentaires dispensées dépasse celui prévu par le dossier d'accréditation (en moyenne entre 56 et 75 heures).

### **6. Stages et visites des élèves ingénieurs**

Le cursus de la formation à l'ENIM prévoit trois types de stages et des visites d'entreprises au profit des élèves ingénieurs. Un stage d'un mois en 1<sup>ère</sup> année, d'un à deux mois en 2<sup>ème</sup> année et de trois à quatre mois en 3<sup>ème</sup> année. Ce dernier stage fait l'objet d'un projet de fin d'études évalué et noté par un jury. Toutefois, il a été relevé que l'ENIM rencontre des difficultés à assurer des stages à l'ensemble des élèves ingénieurs et ce, depuis l'augmentation des effectifs dans le cadre du programme de 10.000 ingénieurs lancé en 2006 par le gouvernement.

De même, aucun rapport n'est exigé des élèves ingénieurs à la fin des visites qu'ils effectuent au niveau des entreprises bien que le règlement intérieur de l'Ecole le prévoit.

Quant aux rapports relatifs aux projets de fin d'études, aucune norme concernant leur forme et leur contenu n'a été établie par l'Ecole.

## 7. Gestion du fonds documentaire

Le règlement intérieur prévoit le prêt par les étudiants de deux ouvrages maximum pendant 15 jours. Or, il a été constaté le non-respect du délai de prêt qui peut atteindre parfois huit mois sans que le centre documentaire ne procède au rappel des emprunteurs défaillants.

Quant aux enseignants, certains d'entre eux ne restituent pas les ouvrages à temps. Ainsi, il a été constaté que 19 enseignants ont emprunté 341 ouvrages et plus de 20 projets de fin d'études pour des périodes dépassant une année. Certains enseignants ont même quitté l'Ecole sans restituer les ouvrages empruntés.

## 8. Gestion des laboratoires

L'Ecole dispose de 40 laboratoires répartis entre sept départements. Chaque département contient plus d'un laboratoire ce qui ne permet pas l'optimisation des ressources de l'école en matière d'acquisition de matériels, contribuant ainsi à la dilution des responsabilités et rendant difficile le suivi et l'encadrement des élèves ingénieurs.

Concernant les techniciens, seulement deux sont affectés aux 10 laboratoires relevant du département Electromécanique et aucun technicien n'est mis à la disposition des six laboratoires du département Sciences de la terre. Toutefois, cinq techniciens destinés à travailler aux laboratoires sont affectés à des tâches administratives.

En matière d'exploitation des laboratoires, il a été relevé que certains demeurent inexploités. Il s'agit, à titre d'exemple, des laboratoires suivants:

- Le laboratoire «Systèmes hydrauliques et aérauliques» ; non fonctionnel depuis 2000 ;
- Le laboratoire «Chimie appliquée» ; non fonctionnel depuis 2007 ;
- Le laboratoire «spectromètre et diffraction à rayons X» est non opérationnel du fait de la panne du diffractomètre à RX et du spectromètre UV. De ce fait, les travaux pratiques (TP) de thermogravimétrie n'y sont pas dispensés ;
- Le laboratoire «photo» du département de métallurgie souffre de l'absence d'accessoires de son matériel et les TP de macrographie n'y sont pas dispensés. Ce qui risque de porter atteinte à la qualité de la formation des élèves ingénieurs ;
- Le laboratoire «lames minces» et l'atelier des roches ne sont pas fonctionnels depuis 2004 du fait du départ à la retraite du technicien et de la panne de la quasi-totalité du matériel.

Par ailleurs, il a été constaté l'absence de mesures de sécurité dans les laboratoires bien que la nature et la diversité des travaux pratiques présentent des risques liés notamment à la manipulation des machines à haute tension, à l'utilisation de produits chimiques et réactifs et à l'usage des machines pour concasser les roches. De même, l'Ecole ne dispose pas de procédure de gestion des déchets nocifs des laboratoires.

## 9. Contraintes liées au déroulement de la formation

L'augmentation du nombre d'élèves ingénieurs de l'ENIM, prévue par la convention 10.000 ingénieurs, a eu un impact sur l'organisation des cours et des travaux dirigés (TD) et des travaux pratiques (TP), notamment pour ceux dispensés dans le cadre du tronc commun en 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> année. Ainsi, il a été relevé la difficulté de dispenser des cours et travaux dirigés intégrés (Recherche opérationnelle, Méthodes numériques, Maintenance, Systèmes d'information;..) à des groupes de plus de 250 élèves.

La solution adoptée à ce titre, pendant le 2<sup>ème</sup> semestre 2010, est la répartition de la promotion de la 1<sup>ère</sup> année en sections pour certaines matières et la généralisation de cette solution pour l'ensemble des cours ce qui a suscité un recours permanent aux vacataires. Ce recours n'a pas permis l'optimisation des TP pour les élèves ingénieurs.

De même, il a été constaté que la quasi-totalité des TP se fait par groupes de quatre ou cinq élèves ingénieurs alors que les mêmes manipulations se faisaient auparavant en binôme, pour permettre à chacun de profiter de manière optimale du matériel destiné aux TP.

## 10. Moyens dédiés à la formation

L'Ecole dispose d'un important patrimoine immobilier et mobilier vétuste dont la plupart remonte aux années 1980. Ce qui est de nature à affecter le bon déroulement des activités pédagogiques et administratives.

En 2009-2010, l'Ecole a confié à deux bureaux d'études le diagnostic de son patrimoine pour évaluer les dégradations afin de pouvoir prendre, le cas échéant, les mesures adéquates pour les réparer. Le diagnostic mené a fait état de dégradations avancées des locaux nécessitant des travaux de réparation estimés à 11.877.740,40 DH pour les résidences (n°1 et 2) des élèves ingénieurs, et à 2.811.600,00 DH pour les autres bâtiments.

Toutefois, lors de la visite de la mission de la Cour des comptes aux différents départements, il a été constaté la persistance des défaillances objet des observations soulevées par l'expertise. Et aucun projet n'a été mis en œuvre pour la réhabilitation de ce patrimoine.

Sur un autre registre, il a été relevé l'existence de matériel vétuste et non fonctionnel au niveau des différents départements (photocopieurs, imprimantes, unités centrales, moniteurs et onduleurs, tables à secousses, armoires métalliques, bureaux et chaises) ce qui empêche l'utilisation des locaux.

*La Cour des comptes recommande à l'ENIM ce qui suit:*

- Accélérer le processus d'harmonisation de son cadre juridique avec la loi n°01-00 ;
- Rénover l'offre en matière de formation de base ;
- Procéder au regroupement des laboratoires par département et les doter d'équipements et matériel nécessaires;
- Mettre en place un programme de réhabilitation de son patrimoine dégradé.

## B. Recherche scientifique

En plus de la formation de base, l'ENIM a également pour vocation la conduite de la recherche scientifique. L'analyse de cette activité a permis de relever les insuffisances suivantes :

- L'Ecole ne dispose pas de stratégie en matière de recherche scientifique tenant compte des orientations de la stratégie nationale élaborée en 2006 pour le développement de la recherche scientifique à l'horizon 2025;
- L'Ecole dispose d'une direction de recherche scientifique certes, mais peu d'efforts sont déployés visant la motivation des enseignants pour mener des activités de recherche. Il est à noter qu'à peine 10 enseignants de l'Ecole sur un total de 66 sont engagés dans des actions de recherche scientifique ;
- L'absence d'un budget dédié à la recherche scientifique ;

- La quasi-totalité du matériel dont dispose l'Ecole est vétuste et utilisé essentiellement comme outil pédagogique ;
- L'article 2 de la loi n°11-80 portant création de l'ENIM l'autorise à assurer la préparation et la délivrance du certificat préparatoire de recherche et du doctorat ès sciences appliquées. Or, aucune action n'a été entreprise par l'Ecole pour instaurer ces cursus de formation.

*La Cour des comptes recommande à l'ENIM d'accorder plus d'importance à la recherche scientifique.*

## C. Formation continue et expertise

### 1. Activités de formation continue et d'expertise

L'ENIM offre une formation accréditée par la Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur (CNCES) donnant lieu à un «Master» et une autre formation se déroulant sur une année donnant lieu à un certificat dénommé «Mastères».

Toutefois, il a été relevé que l'ENIM n'a pas procédé à des études préalables avant le lancement de ces formations. Cette situation se manifeste par les insuffisances suivantes :

- Certaines formations n'entrant pas dans le périmètre de compétence de l'école. Il s'agit des Mastères: «Informatique», «Logistique industrielle», «Gestion des entreprises et des administrations», «Management des projets innovants» et «Système de management intégré»;
- Prolifération de Mastères créés (en nombre de sept) qui sont parfois de même contenu (modules et matières). En conséquence, il a été constaté un nombre réduit de candidats inscrits, qui ne dépasse pas parfois les sept personnes. C'est le cas des mastères «Gestion de l'environnement et de la sécurité industrielle» et «Système de management intégré»;
- L'absence de normes pour l'accès aux cursus de formation continue, concernant les diplômes requis et/ou l'expérience professionnelle exigée, de conditions de recours aux intervenants externes et de mécanismes de suivi de l'assiduité des étudiants et son importance dans la validation du certificat de formation ;
- Création de deux Masters diplômants bien que le statut actuel de l'Ecole ne lui confère pas la compétence de créer des certificats de type «LMD». En conséquence, la délivrance des diplômes aux lauréats reste tributaire de la modification du statut de l'Ecole et son approbation par le Ministère de tutelle. D'ailleurs, l'Ecole n'a pas dispensé cette formation depuis l'année 2011/2012 ;
- Forte implication des enseignants dans la formation continue aux dépens de la formation des élèves ingénieurs comme en atteste le nombre de jours de formation et de déplacement effectués dans le cadre de cette activité. Cette situation risque d'impacter le respect du nombre d'heures assurées au niveau de la formation d'ingénieurs et la qualité de l'encadrement.

### 2. Gestion financière

Par décision conjointe n°1458/00 du 12 juillet 2000 du ministre chargé des finances et du directeur de l'ENIM, il a été créé un compte hors budget (CHB) destiné à retracer les activités d'études et de recherche, de formation continue et de prestation de services. L'analyse de cet aspect a permis de relever les observations suivantes :



- Les activités objet de ladite décision peuvent être domiciliées dans le cadre du budget de l'ENIM en y insérant des rubriques dédiées. De ce fait, la création d'un compte hors budget n'est pas suffisamment justifiée;
- L'ENIM encourt un risque fiscal pour les formations non diplômantes qu'elle dispense du fait qu'elles sont passibles de la TVA;
- Les dossiers de paiement des intervenants externes ne comprennent pas les bases de liquidation de la rémunération (copies des diplômes et autorisations de l'administration d'origine pour les fonctionnaires);
- En matière de suivi du recouvrement des recettes, il a été relevé l'existence de chèques sans provisions, de chèques déposés sans signature et de factures non payées. Parfois la détention de chèques se fait par les enseignants chargés de la formation continue.

La Cour des comptes recommande à l'ENIM de :

- Se concentrer sur son métier de base à savoir la formation des élèves ingénieurs ;
- Procéder à des études préalables de faisabilité pour garantir les conditions de succès des formations continues;

## D. Gouvernance et gestion des ressources

### 1. En matière de gouvernance

Il a été constaté que le conseil d'administration ne se réunit pas de manière régulière. Ainsi, de 1998 à 2011 (14 ans) le conseil ne s'est réuni que cinq fois: le 14 janvier 1998, le 07 octobre 2002, le 28 juillet 2008, le 19 novembre 2009 et le 08 février 2011.

De même, une commission scientifique a été instituée dans le cadre de l'intégration de la réforme de l'enseignement supérieur chargée de proposer les mesures concernant le personnel enseignant-chercheur notamment en ce qui concerne leur titularisation, leur avancement et leur discipline.

Toutefois, il a été constaté le cumul de plusieurs représentations par certains enseignants, il s'agit notamment des chefs de départements Mines, Electromécanique et Métallurgie, et ce en contradiction avec les dispositions de l'article 9 du décret n°2-05-885 du 21 avril 2006.

Par ailleurs, des personnes retraitées continuent d'occuper des logements de fonction de l'école. Et, celle-ci n'a pas pris les diligences nécessaires pour les récupérer. Les cas relevés sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Situation administrative	Date d'affectation	Redevance mensuelle (DH)	Logement
Fin de détachement le 09 mai 2008	Mai 2006	400,00	Villa n°3
Départ à la retraite le 31 octobre 2006	Janvier 1988	600,00	Appartement n°11
Retraité le 31 décembre 2007	Janvier 1988	600,00	Appartement n°9
Retraité le 31 décembre 2008	Juillet 1987	600,00	Appartement n°10
Retraité le 31 décembre 2010	Décembre 1984	400,00	Appartement n°7

## 2. En matière de gestion de la commande

L'examen des achats effectués par l'ENIM a permis de relever les observations suivantes :

### ➤ Observations d'ordre général

- L'ENIM ne dispose pas de son propre règlement des marchés. Pour la passation de ses marchés, elle fait référence au décret fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ;
- L'ENIM a procédé à la réalisation de travaux de construction d'ouvrages sans demander auprès des autorités compétentes les autorisations requises par l'article 40 de la loi n°12-90 relative à l'urbanisme. Il s'agit de la construction de l'amphithéâtre, de la surélévation du restaurant des étudiants, du département informatique et du centre de calcul, de la résidence pour étudiants, de la surélévation de six salles de cours du bâtiment du centre de formation continue et des travaux d'extension du centre Interface ;
- Les chantiers relatifs à certains projets de construction réalisés depuis 2007, ont été alimentés par le réseau d'eau et d'électricité de l'Ecole. Néanmoins, celle-ci n'a pas procédé à la récupération des frais de consommation en eau et d'électricité consommés par les entreprises de travaux. Il s'agit de la construction de l'amphithéâtre, de la surélévation du Restaurant des étudiants, du département informatique et centre de calcul, de la résidence pour étudiants, de la surélévation de six salles de cours du bâtiment, du Centre de formation continue et des travaux d'extension du centre Interface;
- A l'ouverture des plis, l'Ecole n'exige pas les certificats de qualification et de classification pour les travaux de construction comme le prévoit l'article 23 du décret sur les marchés publics ;
- L'école ne procède pas à l'établissement des rapports d'achèvement des marchés dont les montants sont supérieurs à 1 million de DH et des rapports d'audit pour les marchés dont le montant excède 5 millions DH ;
- L'ENIM n'a pas procédé aux études préalables avant le lancement des appels d'offres pour certains marchés, notamment le diagnostic de la structure porteuse et les études techniques. C'est le cas, à titre d'exemple, du marché n°02/2005 relatif à la construction du centre Interface (gros œuvres) et l'extension des 2ème et 3ème étages d'un bâtiment administratif et du marché n°04/2007 relatif à la construction en surélévation du restaurant des élèves ingénieurs et du département informatique ;
- Des insuffisances ont été constatées au niveau de la préparation des CPS. Ainsi, il a été relevé la non exigence de plans de recollement sachant que les travaux de construction comportent, entre autres, des travaux d'électricité et de plomberie ;
- L'école a procédé à des modifications importantes dans la conception initiale de certains marchés parfois sans avenant. Les cas des marchés suivants illustrent ce constat :
  - Le marché n°03/2008 : Ce marché consiste en la construction d'une cité de cinq étages. Or, lors de l'exécution, quatre étages seulement et deux caves d'une superficie de 100 m<sup>2</sup> non prévues initialement ont été réalisées. Cette situation a conduit à une augmentation du coût du projet d'un montant de 2.034.747,6 DH soit 13,57 % de plus que le coût initial ;
  - Le marché n°02/2005 : Le coût des travaux exécutés a atteint 3.223.135,68 DH enregistrant ainsi 25% de plus que le coût prévu ;
  - Le marché n°09/2010 : Le coût des travaux exécutés a atteint 5.430.330,66 DH soit 15,85% de plus que le coût prévu ;

### ➤ Observations spécifiques à certains marchés

- Marché relatif à la construction de la résidence pour les élèves ingénieurs

Le projet de construction d'une résidence pour les élèves ingénieurs d'une capacité de 154 chambres a fait l'objet du marché n°03/2008 pour un montant de 14.992.390,80 DH. Les travaux relatifs au projet ont débuté le 11 mars 2008 et ont été réceptionnés définitivement le 03 décembre 2010.

La Cour des comptes a fait appel à un laboratoire de contrôle pour un contrôle de conformité des prestations réalisées dans le cadre de ce marché. L'expertise a relevé des écarts au niveau de plusieurs lots :

- Articles non exécutés et payés d'un montant de 3.510.312,00 DH ;
- Articles exécutés en partie et payés en totalité dont le montant s'élève à 3.143.388,00 DH ;
- Articles livrés et non prévus sans avoir fait l'objet d'avenant, ni de fixation de prix, ni de paiement, mais l'ENIM a procédé à leur compensation par d'autres articles payés et non réalisés. Le montant de ces articles s'élève à 3.143.388,00 DH ;
- Articles exécutés avec dépassement de quantité et payés sur la base des quantités prévues au CPS sans prendre en considération les quantités réellement exécutées. L'écart s'élève à 551.028,00 DH ;
- Articles réalisés avec des caractéristiques non conformes mais payés sur la base des prix établis dans le CPS ;
- La réception définitive des travaux le 03 décembre 2010 et l'octroi de la mainlevée de la retenue de garantie dont le montant est de 1.112.535,00 DH malgré les défauts d'exécution et de mise en œuvre constatés ;
- L'entrepreneur n'a pas effectué les travaux de mise en état qui lui ont été ordonnés par les lettres de mise en demeure du 22 octobre 2010 et du 11 novembre 2010 en vue de procéder à la réparation des malfaçons détectées. La reprise de ces réparations a été effectuée par une autre entreprise par bon de commande, du 09 décembre 2010, pour un montant de 236.882,40 DH ;
- L'entrepreneur n'a pas remis au maître d'ouvrage la garantie décennale, les plans de récolement et l'Ecole ne lui a pas appliqué la retenue de 1% du montant du marché tel qu'indiqué par l'article 41 du marché, qui s'élève à 170.271,38 DH;
- La chaudière a fait l'objet de réception définitive pour un montant de 555.600,00 DH. Toutefois, sa mise en marche a fait l'objet aussi du bon de commande n°258/2010 avec une autre entreprise pour un montant de 179.282,00 DH ;
- L'ENIM a procédé par bon de commande le 9 décembre 2010 à la fourniture et la pose des serrures et poignets des portes en aluminium des salles d'eau et douches et à la réparation des coulissantes des portes et fenêtres en aluminium d'un montant de 57.600,00 DH, alors que ces prestations sont couvertes par le marché n°03/2008 ;
- Les quantités relatives à l'article 9.1 portant sur la peinture glycérophthalique sur enduit intérieur des murs et plafonds du marché n°3/2008 sont passées de 17.820 m<sup>2</sup> prévues au marché à 31.640 m<sup>2</sup> facturées alors que le volume du bâtiment a diminué d'un étage ;
- L'article 9.3 relatif à la peinture vinylique sur mur extérieur a été facturé à 30 DH le m<sup>2</sup> alors que le prix prévu au bordereau des prix détails estimatif est de 25 DH soit un écart de 22.800,00 DH.

### ➤ Centre Interface «Entreprise/ENIM»

Le projet de construction d'un centre d'interface a fait l'objet de quatre marchés n°02/2005, n°04/2008, n°10/2009 et n°09/2010 pour un coût total de 7.177.634,66 DH. Le projet a été programmé en 2004 et n'a été réceptionné provisoirement qu'en date du 02 août 2011 soit après plus de 7 ans.

De même, les gros œuvres de ce centre ont été réceptionnés en date du 12 novembre 2007 malgré l'existence d'anomalies soulevées par l'architecte.

Suite à l'avis de l'architecte, l'ENIM a procédé en 2010 à la démolition des gros ouvrages réalisés.

Jusqu'en janvier 2013, date de clôture de la mission de la Cour des comptes, le centre Interface n'est pas encore exploité.

### ➤ Construction de l'amphithéâtre

La construction de l'amphithéâtre de 316 places a fait l'objet du marché n°02/2007 d'un montant de 3.129.857,46 DH, attribué le 03 mai 2007. Or, il a été constaté qu'après exécution du projet, le nombre de places utilisables n'est que de 100. Cette situation est due à la défaillance de l'éclairage.

Pour remédier à ces contraintes, l'amphithéâtre construit a fait l'objet du marché n°05/2012 du 26 juillet 2012 d'un montant de 440.901,60 DH pour transformer l'amphithéâtre de 316 places en deux amphithéâtres de 190 places chacun. Ainsi, le coût total du projet y compris les études architecturales, techniques et géotechniques a atteint le montant de 4.113.618,58 DH.

De même, l'ENIM a délivré à une société quatre attestations de référence. Alors que cette société n'a réalisé aucune prestation pour le compte de l'Ecole. Lesdites attestations ont servi de base à la société pour appuyer sa soumission au marché n°05/2012 dont elle a été titulaire et pourrait s'en servir pour d'autres prestations auprès d'autres organismes.

### ➤ Construction en surélévation du restaurant des élèves ingénieurs, du département informatique et du centre de calcul

Ce projet a fait l'objet du marché n°04/2007 du 20 juin 2007 pour un montant de 3.488.615,46 DH. L'ordre de commencement des travaux a eu lieu le 27 juillet 2007 pour un délai d'exécution de trois mois. Or, jusqu'à juillet 2012, la réception provisoire du marché n'a pas été prononcée et l'école n'a pris aucune diligence.

L'école a procédé au paiement d'un montant de 36.800,00 DH au bureau d'études techniques pour la prestation de la réception provisoire et définitive du marché n°04/2007.

L'école a procédé au paiement du 3<sup>ème</sup> décompte le 25 octobre 2007 d'un montant de 3.242.452,37 DH et ce, malgré la non réparation des défaillances soulevées par le bureau d'études et l'architecte dans la note du 26 octobre 2007 adressée à l'Ecole.

### ➤ Achat d'un bus

L'Ecole a procédé à l'achat d'un bus, pour un montant de 595.056,00 DH, destiné aux visites sur le terrain effectuées par les ingénieurs étudiants. Ce bus n'a parcouru que 11.000 KM depuis son acquisition en date du 05 Janvier 2010.

*La Cour des comptes recommande à l'ENIM ce qui suit:*

- Réaliser les études préalables requises avant le lancement des travaux afin d'éviter les modifications inutiles lors de l'exécution ;
- Recourir à l'avenir aux organismes spécialisés pour le suivi et le contrôle ;
- Renforcer le suivi de l'exécution des marchés.

## II. Réponse du Ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement

(Texte réduit)

(...).

La mission de la Cour des Comptes a porté sur l'examen de la gestion de l'ENIM principalement durant la période difficile 2007-2011. Une période durant laquelle l'ENIM (...) avait à relever un double défi : respecter la convention liant l'ENIM à l'Etat relative au programme « Initiative 10000 Ingénieurs 2007-2010 » et adapter les textes régissant l'ENIM à la loi 01-00 relative à la réforme de l'enseignement supérieur. Ce double défi avait amené l'ENIM à ouvrir plusieurs chantiers en parallèle (...).

### A. La formation de l'Elève ingénieur

#### 1. Retard dans l'harmonisation de la loi relative à l'ENIM avec la loi n°01-00

L'ENIM a proposé un projet de loi depuis 2009 qui a abrogé la loi n°11-80 du 6 Mai 1982. Ce projet de loi (...) a été adopté par le Conseil de Gouvernement en Novembre 2012. Il est actuellement en cours de discussion au parlement.

Il y a du retard dans l'harmonisation des textes de l'ENIM avec la loi 01-00 comme c'est le cas de tous les établissements ne relevant pas de l'Université. Toutefois, l'ENIM a adopté les nouvelles structures notamment le conseil de l'établissement, la commission scientifique et les différentes commissions internes (...) pour être conforme à la nouvelle loi afin de permettre l'avancement du corps professoral (...).

#### 2. Adoption des critères d'admission, de réussite et d'exclusion non prévus

Les articles 5, 6 et 13 du règlement intérieur adopté et approuvé par le conseil d'établissement qui a été modifié pour rester conforme à l'accréditation tout en respectant les conditions de passage de l'ancien texte (...).

L'admission des licences en Mathématiques-Physique et Physique-Chimie s'effectuait en deuxième année avant l'adoption du système LMD (Licence, Master, Doctorat) par l'université. A cette époque, la durée des études d'une licence ou d'une maîtrise était de 4 ans (...) et n'est plus que de 3 ans et les lauréats de cette nouvelle licence sont admis en 1<sup>ère</sup> année au lieu de la 2<sup>ème</sup> année (Bac+3) comme c'est le cas des autres écoles (...).

#### 3. Accréditation des filières

Toutes les filières présentées par l'ENIM à la Commission Nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur (CNCES) ont été accréditées avec ou sans recommandations. Ces dernières étaient prises en compte jusqu'à l'obtention de l'accréditation finale (...).

#### 4. Gestion de la scolarité

Le suivi du volume horaire se fait de manière indirecte à travers les feuilles d'absence des élèves remplies par les professeurs. Certains professeurs les gardent pour les prendre en compte lors de l'attribution de la note d'assiduité ce qui se traduit par la non saisie dans l'application de cette partie de feuille de présence. Cependant, l'ENIM prend acte des observations de la mission de la Cour des Comptes (...).

Le volume horaire indiqué dans le dossier d'accréditation est un volume horaire étudiant. Par contre, le volume horaire réel dépend des sections et des groupes pour chaque matière enseignée (...).

## 5. Stages et visites des élèves ingénieurs

Afin de relever les défis et surmonter les difficultés afin d'assurer des stages à l'ensemble des élèves ingénieurs, l'ENIM envisage d'entreprendre, dans l'avenir des actions : Mettre en place une procédure d'évaluation (...), Appeler les entités pédagogiques, de recherche et de formation continue de l'ENIM à contribuer à la recherche des stages d'été et plus particulièrement des stages de Projets de Fin d'Etudes et fixer les normes concernant la forme et le contenu des rapports par une note affichée à cet effet.

## 6. Gestion du fonds documentaire

Pour les conditions de prêt, l'acquisition du logiciel et son exploitation ont connu un retard considérable à cause des pertes de données ; ce qui a nécessité la mise en place d'une nouvelle base de données (...)

Concernant la liste des enseignants qui ont empreinté un certain nombre de livres et Projets de Fin d'Etudes, nous avons contacté par courrier électronique du 01/04/2013 les professeurs concernés. Un certain nombre d'enseignants ont commencé à rendre les livres et d'autres en attente (...).

## 7. Gestion des laboratoires

(...) Le budget alloué pour le matériel scientifique et technique depuis une vingtaine d'années est en deçà des besoins de l'Ecole pour l'entretien (...) des laboratoires.

Malgré les différentes discussions avec les services des finances pour étoffer ces laboratoires en ressources humaines (techniciens spécialisés) et en matériel nécessaire pour les différentes manipulations, le budget reste insuffisant.

Il est à noter aussi que l'insuffisance des ressources humaines techniques affectées aux départements et laboratoires est liée aussi aux départs volontaires et à la retraite et à l'absence de recrutement par manque de poste budgétaire.

Certains laboratoires, entre autres le laboratoire d'hydraulique nécessite un technicien spécialisé et un budget conséquent pour sa mise en marche. L'ENIM ne peut pas assurer le coût élevé de la maintenance de cet équipement très ancien, depuis l'année 1983 (...)

Dans le cas de la création d'un CED (Centre d'Etudes Doctorales), ces laboratoires seront exploités aussi pour la recherche, développement et l'expertise. Ils seront le noyau pour le démarrage du CED pour la préparation des thèses (...).

## 8. Contraintes liées au déroulement de la formation

L'augmentation des effectifs (100%) (...) a interpellé l'Ecole à la division de la promotion de 1ère année et 2ème année en 2 sections pour les cours de tronc commun (chaque section ne dépasse pas 150 étudiants).

Les matières techniques et scientifiques sont assurées par des permanents. Le recours à des vacataires pour des enseignants de langues et de communication car l'ENIM ne dispose que de deux enseignants, un en Français et l'autre en anglais (30 groupes de langues).

Pour réduire le nombre des élèves ingénieurs par manipulation, l'Ecole doit augmenter les ressources humaines en enseignants et en techniciens et équiper davantage les laboratoires concernés (...).

## 9. Moyens dédiés à la formation

(...) Il est à signaler que le matériel en panne nécessite un budget important pour sa réparation. Sachant que la plupart du matériel ancien, datait de plus de 25 ans, la Direction de l'Ecole déploie des efforts importants pour avoir les budgets nécessaires pour la réparation de ce matériel.

Le matériel non exploité est dédié à la recherche, aux projets, aux mini-projets, c'est la responsabilité des enseignants chargés de la gestion des laboratoires.

Le manque de crédit durant les décennies passées s'est traduit par l'accumulation des dégradations des départements d'enseignements et des cités universitaires. Cet état des lieux a été présenté lors des deux derniers conseils d'administration, des correspondances ont été envoyées aux ministères de tutelle et de l'Economie et des Finances à cet effet. Toutefois, l'ENIM a déjà procédé à certains aménagements notamment les départements mines et électromécanique et la cité I (...).

## B. Recherche scientifique

(...) Ne disposant pas d'infrastructure adéquate, l'ENIM n'a pas pu ouvrir le cycle de doctorat et ses efforts ont été essentiellement axés sur l'assistance à l'industrie par le biais d'une recherche appliquée et sur la formation de ses formateurs.

(...) L'ENIM a initié en 2009 la mise en place de la direction de la recherche en vue d'asseoir des formations doctorales et promouvoir la recherche scientifique à l'école en harmonie avec les orientations de la stratégie nationale.

Depuis cette date, des jalons ont été instaurés (...): Trois laboratoires et quinze équipes de recherche ont été initiés, des chartes et règlements intérieurs ont été mis en place(...). Un projet pour l'accréditation de la formation doctorale et la mise en place d'un centre d'études doctorales a été aussi élaboré et soumis à la Direction de la formation des cadres en avril 2010. A l'état actuel, le dossier d'accréditation est en instance et reste tributaire à l'approbation de la nouvelle loi de l'école(...). Le soutien financier est annuellement débattu au niveau du conseil d'administration de l'école dans l'espoir d'obtenir un fonds d'amorçage. Des recommandations à ce sujet ont été formulées lors du dernier conseil tenu le 7 janvier 2013 (...)

(...) Cependant, l'ENIM prend acte des observations très enrichissantes émises par la Cour des Comptes (...).

## C. Formation continue et études d'expertise

### ➤ Activités de formation continue et d'expertise

Toutes les formations y compris les mastères entrent dans le périmètre de compétence de l'Ecole. (...)

Tant que la formation est autofinancée, le faible effectif n'affecte en rien la qualité de la formation ; au contraire, il assure un meilleur encadrement des mini-projets et de mémoire de stage, en plus du déroulement interactif des cours (...).

Les mastères professionnels créés à l'ENIM à partir de l'année académique 2010-2011 sont adoptés par le conseil de l'établissement tenu en Mars 2010 ainsi une Charte des Mastères qui fixe les conditions

d'accès à ces formations a été adoptée(...). Les enseignants de l'établissement sont sollicités après la formation de base en priorité, pour l'animation des formations continues (...).

## **D. Gouvernance et gestion des ressources**

### **1. En matière de gouvernance**

#### **➤ Conseil d'Administration**

Il est important de signaler que depuis 2008 le Conseil d'Administration de l'ENIM, quoi qu'il ait tenu une seule réunion par exercice, toutes les prérogatives du conseil ont été assumées, en l'occurrence les plans d'actions 2003/2007 et 2008/2012, l'arrêt du budget et des comptes de l'ENIM, l'approbation des activités pédagogiques (...). A ce titre, le dernier Conseil d'Administration a adopté une recommandation du respect de la tenue de deux réunions par an au minimum.

#### **➤ Commission Scientifique**

Le cumul de deux représentations par certains enseignants a été annulé en organisant de nouvelles élections conformément à la réglementation en vigueur.

#### **➤ Logement de fonction**

S'agissant des logements occupés par les personnes n'y ont pas droit, l'ENIM les a saisi via un huissier de justice en vue de libérer les logements en question. Des procédures judiciaires seront aussi lancées si les logements ne sont pas libérés.

### **2. En matière de la gestion de la commande**

Un projet de règlement des marchés propre à l'ENIM a été transmis au Finances pour avis (...).

Les constructions lancées au cours des exercices 2007-2008-2009 ont été programmées afin de préparer l'infrastructure pour les élèves ingénieurs de l'ENIM dans le cadre de la convention « 10.000 ingénieurs ». Les délais d'exécution étaient très courts d'autant plus que les procédures de demande d'autorisation sont très compliquées (lourde, lente) et ceci dans le but d'héberger l'effectif important des élèves. A cet effet, des changements dans la nature des travaux ont été imposés conformément aux rapports du BET et Architecte (...).

#### **➤ Marché relatif à la construction de la résidence**

(...) Les délais d'exécution du marché étaient très courts et ceci dans le but d'héberger l'effectif important des élèves. A cet effet, des changements dans la nature des travaux ont été imposés conformément aux rapports du BET et Architectes.

Les décomptes sont ordonnés sur la base du service fait attestés et visés par l'architecte et le bureau d'étude qui confirment de par leur responsabilité que les prestations objet de paiement sont réellement exécutées (...).



L'engagement du Marché N° 3/2008 a été programmé sur 3 exercices : 2008-2009-2010.

Exercice	Montant engagé en DH	Observations
2008	14.992.390,80	Avec un taux de TVA 14%
2009	784.993,20 1.249.754,40	Augmentation du Taux de TVA 6% Engagement complémentaire
2010	300.000,00	Reliquat de l'engagement complémentaire

L'Entreprise après examen des métrés et plans a adressé à l'ENIM un écrit le 03/04/2008 demandant une augmentation dans la masse des travaux de 10% et une augmentation de 6% du taux de TVA ainsi que révision des prix (suite à l'augmentation des prix des matériaux de construction durant cette période notamment l'acier...

Un arrêt des travaux a été notifié à l'Entreprise le 06 Février 2009, après la réception partielle par manque de crédit pour l'engagement du reliquat des travaux supplémentaires au Budget de l'exercice 2009 d'un montant de 300.000,00 DH, qui a été programmé au renvoi du budget 2010. Et suite à la défaillance de l'Entreprise durant cette période, elle n'a présenté ni le décompte 7 et dernier ni les plans de recollement. Il est à noter que les paiements des décomptes N° 1-2-3-4-5 et 6 ont été établis après visa par le BET, l'Architecte, l'Entreprise et l'ordonnateur conformément aux clauses du marché N° 3/2008.

Malheureusement, l'Entreprise L a connu des difficultés financières durant cette période et n'a pas pu honorer ses engagements envers l'ENIM malgré plusieurs écrits et mise en demeure. Toutefois, un procès verbal de réception définitive des travaux exécutés tels qu'ils ont été détaillés à la réception partielle signé par le BET, l'Architecte, l'Entreprise, le chef du Service de la Maintenance et des Relations Estudiantines et le Chef du Service Patrimoine.

Et suite à la demande de la société pour libérer la main levée des cautions de retenue de garantie et définitive de l'Entreprise, le Maître d'Ouvrage a opté pour la libération de la caution de retenue de garantie d'un montant de 1.112.535,00 DH et de confisquer la caution définitive d'un montant de 449.782,00 DH et n'a pas réglé le décompte 7 et dernier.

Pour les observations liées au contrôle de matérialité de certains lots(...) des documents ont été présentés par l'Architecte et le bureau d'études et établis par un Mètreur Vérificateur «R.N. A» à savoir : Fiche Technique, Métré d'exécution des travaux base marché, Métré d'exécution des travaux hors bordereau, Métré d'exécution détail d'acier, Situation des travaux base marché 11.248.933,54 DH, Situation des travaux hors bordereau 5.982.670,26 DH, Situation d'assimilation 5.625.606,56 DH, Album photos, Rapport établi par l'Architecte et le bureau d'études. Le montant payé au fournisseur jusqu'au décompte n°6 : 17.027.138,4 DH et le montant estimé par le Mètreur N.A : 17.231.603,7 DH

#### ➤ Centre d'interface « Entreprise/ENIM »

##### • (...) Le Marché N° 02/2005

(...) les gros œuvres ont été réceptionnés novembre 2007 par le BET et l'architecte.

Des anomalies ont été soulevées en 2010 par l'architecte désigné pour les études des travaux d'extension de la construction. Il a recommandé, en conséquence, la réalisation des essais de contrôle par un laboratoire agréé des travaux, la démolition des fondations existantes et la déviation de la ligne moyenne tension et des deux conduites d'eau potable.

Suite aux recommandations de l'architecte, des travaux de démolition de la structure existante, de terrassement en masse, de fond de fouilles relatives aux semelles et la condamnation de la conduite d'assainissement traversant l'enceinte du projet ont été réalisés dans le cadre du marché n°10/2009. .

- **Le Marché N° 4/2008 (résilié)**

(..) Ce marché a été résilié suite à la défaillance du Groupement. L'Appel d'Offres a été relancé en 2009 avec une extension à deux niveaux, les études techniques ont été confiées à l'Architecte «C» et au BET «P. E»

- **Le Marché N° 10/2009 (résilié)**

(..) Le maître d'ouvrage a procédé à la résiliation du marché par décision du 27 septembre 2010 du fait du retard important accusé dans l'exécution du marché qui a porté préjudice au bon déroulement de l'année scolaire des élèves ingénieurs (...).

- **Le Marché N° 09/2010**

Il a pour objet la réalisation des travaux d'extension de la construction d'un centre d'interface a été attribué pour un montant de 3.908.376,00 DH et la réception provisoire a été prononcée le 2 aout 2011.

- **Construction de l'amphithéâtre**

- **Marché N° 2/2007**

(..) La capacité d'accueil de l'amphithéâtre était de 316 places. Suite à des problèmes d'ordre fonctionnels attachés à la structure notamment, la mauvaise orientation des ouvertures et des strapontins, éclairage inadéquat et infiltration des rayons de soleil, le nombre de places utilisé était seulement d'une centaine.

L'administration de l'ENIM a procédé, dans le cadre du marché n° 05/2012, à des travaux d'aménagement de l'amphithéâtre d'un montant de 440.901,60 DH (...).

En ce qui concerne la délivrance des attestations de références, il est à noter que le Service des Marchés n'établit des attestations de référence qu'après vérification des montants et demandes émanant des Sociétés.

- **Construction en surélévation du Restaurant des Etudiants, du Département Informatique et du Centre de Calcul**

- **Marché N° 4/2007**

(..) Les travaux ont été exécutés conformément aux clauses du Marché et dans les délais jusqu'au Décompte N° 3. La réception n'a pas été prononcée suite à un litige opposant les 2 Sociétés du Groupement. Le dossier a été transmis à l'Avocat de l'ENIM. (...).

La Direction de l'ENIM a pris acte des insuffisances et dysfonctionnements. Elle s'engage à remédier aux déficits soulignés dans le rapport d'observation de la Cour des Comptes (...). A l'avenir nous nous engageons à considérer les recommandations comme feuille de route dans la gestion pédagogique et administrative de l'ENIM.

## Institut Supérieur de l'Administration (ISA)

L'institut supérieur de l'administration (ISA) a été créé par la loi n° 78-99 promulguée par le dahir n° 1-00-344 du 26 décembre 2000, sous forme d'établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et soumis à la tutelle du chef du Gouvernement.

L'objectif principal de l'ISA est de pourvoir en cadres supérieurs la haute fonction publique.

Entre 2004 et 2011, il a été procédé à la formation diplômante de huit promotions de 202 élèves au total. Concernant la formation continue, l'ISA a assuré la formation de 2645 cadres des administrations et des établissements publics.

L'institut est géré par un directeur (en poste depuis sa nomination par Dahir le 20 juin 1996) assisté par le directeur des études et de la formation continue et le directeur des stages et des ressources.

Le Personnel est composé de (21) fonctionnaires dont (15) cadres. Il est à signaler que l'ISA ne dispose pas d'enseignants permanents, mais fait appel de façon exclusive pour assurer ses cycles de formation à des vacataires: Professeurs universitaires, hauts cadres de l'administration, experts étrangers.

Les budgets de fonctionnement et d'équipement de l'ISA, arrêtés au titre de l'exercice 2011, s'élèvent respectivement à 13.417.994,12 DH et 636.000,00 DH. La dotation annuelle accordée jusqu'à 2011 est de 6 millions de dirhams. Les ressources propres de l'ISA sont principalement générées par la formation continue qui se sont élevées en 2011 à 4.270.249,18 DH. Les charges du Personnel, les indemnités des enseignants vacataires et la rémunération forfaitaires (bourses) des élèves non fonctionnaires de l'ISA, représentent 80% du budget de fonctionnement.

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

Les principales observations relevées sont exposées, ci après, avec des recommandations en vue d'assurer une bonne réalisation des missions qui sont dévolues et les moyens mis à la disposition de l'ISA et d'améliorer les systèmes de gestion de l'institut.

#### A. Appréciation de la gestion de l'ISA

##### 1. Stratégie et plans d'action

###### ➤ Absence de stratégie de formation et plans d'action

La Cour des comptes a constaté l'absence d'une vision globale de formation des cadres supérieurs pour répondre aux besoins et priorités de développement et de modernisation de l'administration.

Ainsi, elle n'a pas pris connaissance d'un document cadre qui retrace les orientations stratégiques, les liens entre l'ISA et son environnement (tutelle, université, administration..), la cadence et la programmation des activités de l'institut et l'optimisation des moyens budgétaires et humains qui lui sont alloués pour assurer ses missions.

Il a été constaté aussi l'absence d'une évaluation des besoins et des attentes des administrations. En effet, malgré que la formation continue constitue un axe central dans les missions assurées par l'institut, aucune déclinaison des besoins à satisfaire et des objectifs à atteindre en termes d'effectifs à former et de recettes prévisionnelles n'a été effectuée. C'est plutôt une approche au cas par cas qui a été adoptée en la matière.

Il faut dire que les questions du positionnement, des orientations stratégiques, les mesures pratiques visant l'adaptation et la réorganisation du système de formation administrative de l'institut supérieur de l'administration n'ont été évoquées que lors des travaux du conseil d'administration du 21 septembre 2004. Les résolutions émises lors de ce dernier conseil ont été reconduites par le conseil d'administration tenu le 19 avril 2006.

*Il est recommandé à l'ISA de mettre en place une stratégie claire en s'inspirant des règles et méthodologies appliquées en milieu universitaire et au sein des écoles et instituts supérieurs.*

### ➤ **Insuffisance en matière de recherche appliquée**

Il a été relevé que l'institut ne développe pas ses attributions en matière de recherche. Cela ne permet pas un véritable ancrage ni un positionnement au niveau de la recherche et de l'accompagnement des réflexions sur les réformes et changements, notamment dans les disciplines du management public opérés au niveau des administrations et du secteur public en général.

Les travaux réalisés par les étudiants restent l'unique contribution de l'institut à sa mission de recherche.

Il a été noté que certains travaux cités dans la réponse de l'ISA ne précisent pas quels sont les apports de l'ISA (difficultés de cerner la nature de sa contribution dans certaines études communiquées), ainsi qu'ils souffrent du manque d'information sur le cadre juridique de ses interventions (Marché, bon de commande, consultation directe...). On cite à titre d'exemple : l'étude de définition d'un scénario d'évolution de l'Entraide Nationale, (consultation du MDSF).

*La Cour des comptes recommande à l'ISA le renforcement de la recherche appliquée, notamment à travers la création et le développement d'une banque de données sur les questions et thématiques du management public et administratif et la mise en place d'une structure dédiée à la réalisation des études et de travaux de recherche notamment au profit des administrations, des établissements et des entreprises publics conformément aux dispositions du texte de la création de l'ISA.*

## **2. Absence de diversification des partenariats et de la coopération**

Il a été relevé que l'ISA ne diversifie pas ses relations de coopération avec des institutions similaires dans d'autres pays (pays anglo-saxons, pays asiatiques,...). Hormis la convention de partenariat avec l'école nationale d'administration de France, les contacts entrepris avec certaines institutions, n'ont pas abouti à une réelle coopération, notamment avec l'INAP d'Espagne (accord d'intention conclu le 25/07/2008), le centre d'éducation permanente de l'Université Paris I Panthéon- Sorbonne, l'Académie diplomatique de Vienne, l'Ecole militaire de Saint-Cyr, et l'ENAP du Québec (programme de la didacthèque internationale).

Il est à noter que vis-à-vis des partenaires, autres que l'ENA de France, l'ISA procède à des actions ponctuelles de coopération. Les documents produits par l'ISA ne permettent pas de cerner la nature de sa contribution.

Il s'agit uniquement de certains travaux de fin d'études élaborés en 2006 par trois officiers de l'école de Saint-Cyr.

*Toutefois, la Cour des comptes prend acte de la collaboration fructueuse liant l'ISA à l'ENA Française et invite l'institut à diversifier ses relations de partenariat et s'enrichir des autres expériences au niveau international.*

### 3. Aspects liés à l'exécution des programmes d'enseignement

Malgré que les responsables de l'ISA aient constamment œuvré à la recherche de la performance à travers une formation répondant aux exigences et aux normes de qualité et l'accumulation d'un capital pédagogique et professionnel de haut niveau, certaines observations relatives au volet de la réalisation des programmes d'enseignement ont été relevées :

➤ **Non respect des dispositions réglementaires en matière de programmation des modules enseignés.**

L'analyse des modules enseignés et l'enveloppe horaire consacré permet de relever la prédominance (en volume horaire) du « programme de mise à niveau », suivi du module : « Conférence de méthodes, langues et communication ».

L'ISA prévoit un volume horaire par discipline destinée aux différentes promotions de l'Institut. Le volume théorique global est de 1400 h global sur la durée de la formation conformément à l'arrêté du Premier Ministre n°3.94.04 du 22 Ramadan 1425 (5 Novembre 2004).

Toutefois ce volume n'est pas respecté dans la mesure où certains modules, malgré leur importance, ne bénéficient que d'une partie du volume prévu, en l'occurrence les modules suivants : « mise à niveau » « Fonctionnement de l'Etat et des entreprises publiques », « les nouvelles technologies d'information et de communication » et « affaires internationales ».

*Il est recommandé à l'ISA de respecter les dispositions de l'arrêté du Premier Ministre n°3.94.04 du 22 Ramadan 1425 (5 Novembre 2004) relatif au volume théorique global sur la durée de la formation à l'ISA et de renforcer la description du contenu des modules prodigués notamment par l'adaptation des volumes horaires.*

➤ **Non optimisation des fonctions assurées par le centre informatique**

Il a été constaté que le centre d'informatique et des nouvelles technologies de l'information prévu par l'organigramme de l'ISA n'est pas opérationnel. Il dispose d'un nombre limité d'ordinateurs par rapport au nombre d'élèves, il dépend du responsable des études et de la coopération. Par ailleurs, le centre au delà de la mission classique de la gestion des équipements informatiques, ne contribue pas au développement des procédures et d'outils d'organisation permettant la modernisation du travail des structures de l'école.

*La cour des compte note la décision de l'ISA de surseoir au développement de ce centre en attendant la configuration de la nouvelle institution qui sera issue de la fusion ISA / ENA et recommande de développer, dans le cadre de la future fusion, des structures adaptées et professionnelles en matière d'utilisation des nouvelles technologies de l'information en vue de renforcer et moderniser les outils de travail de l'institut pour un réel développement des capacités et connaissances techniques de ses élèves et pour mieux servir et informer ses principaux partenaires (échanges d'informations, diffusion des recherches et travaux, ouverture sur l'international....).*

➤ **Non disponibilité des infrastructures et salles d'enseignement**

L'ISA a souffert du manque de disponibilité des salles de formation pour assurer concomitamment la formation de ses promotions, de l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT), du secrétariat générale du gouvernement (SGG) et des différents programmes de formation continue.

En raison de ce manque de salle de formation, l'ISA, d'après ses responsables, n'a pas pu répondre aux nombreuses sollicitations des administrations et établissements publics. Ce constat implique un manque à gagner en termes de recettes.

Malgré qu'un accord ait été conclu avec l'ENA pour assurer la formation dans ses locaux, la pratique quotidienne a démontré, selon les responsables de l'ISA des difficultés de programmer les activités de formation dans cette école sœur.

Il est à rappeler que cette dernière dispose d'une grande capacité d'accueil en termes de (16) salles de 648 places ; une salle de conférence (de 100 places) et un amphithéâtre (de 348 places).

*En perspective de la future fusion avec l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), il est recommandé d'optimiser l'utilisation des infrastructures en place en vue d'assurer une formation de qualité.*

#### **4. Formation diplômante à l'ISA**

##### **➤ Difficulté d'assurer une stature particulière à l'institut**

Contrairement aux grandes écoles d'administration similaires (par exemple l'ENA de France dont l'ISA s'inspire fortement), les ambitions initiales de donner une stature particulière à l'ISA, en tant que pépinière des cadres supérieurs de l'administration marocaine, n'ont pu être réalisées. Le manque de moyens dont a disposé l'institut est l'une des raisons évoquées pour expliquer la non atteinte des objectifs escomptés.

*En perspective de la fusion ENA-ISA, il est recommandé aux responsables de veiller à donner une stature professionnelle distinctive aux lauréats, notamment à travers l'implication des hauts responsables des administrations dans l'ensemble des processus de formation allant de l'étape de détermination des besoins à l'évaluation en passant par les étapes de choix drastique des candidats et des programmes de formation qui leur sont prodigués ainsi que le renforcement par des encadrements pratiques.*

##### **➤ Difficultés de motivation des lauréats à l'issue de leur sortie de l'ISA**

Selon les responsables de l'ISA, la bonification de deux années d'ancienneté prévue actuellement par l'article 14 du décret n° 2-99-1213 est très insuffisante pour motiver les meilleurs profils et les inciter à participer au concours d'accès à l'ISA .

En effet, la réduction du nombre des élèves fonctionnaires (Baisse du nombre des fonctionnaires de 18 en 2006 à 09 en 2011) s'explique par les difficultés de réinsertion de ces fonctionnaires en tant que lauréats de l'ISA au sein de leurs administrations d'origine et les perspectives limitées de carrière qui leur sont offertes, en termes de promotion et d'exercice de responsabilité.

*En perspective de la fusion ENA-ISA, Il est recommandé de prévoir des conditions avantageuses et motivantes pour les futurs lauréats pour bénéficier d'un statut particulier en matière d'intégration au niveau des administrations et établissements publics et pour l'exercice de haute fonction de responsabilité.*

#### **5. Bilan mitigé de la formation continue**

La formation continue est un axe important dans les missions de l'ISA. Elle se fait sur la base notamment de conventions de partenariat signées avec des départements ou organismes publics visant l'amélioration des capacités professionnelles et managériales de leurs cadres.

Ainsi, compte tenu de ses capacités pédagogiques, techniques et logistiques limitées, l'institut ne fait que répondre ponctuellement aux demandes formulées par certains organismes publics.

### ➤ Absence de prospection des besoins de l'administration

Il a été constaté l'absence d'une étude approfondie des besoins de l'administration en matière de formation de gestion administrative.

A cet effet, il est à rappeler que conformément à l'arrêté portant organisation financière et comptable de l'ISA n° 4-2672 du 25 Mai 2005 et notamment son article 1, le directeur de l'ISA doit soumettre au conseil d'administration, avant le 15 Octobre, un plan d'action détaillé établi pour les trois à cinq années suivantes. Or cela n'a pas été relevé dans les activités de l'ISA.

La Cour des comptes n'a reçu qu'un seul PV (Celui du 18 octobre 2006) des réunions mentionnées avec les directions des ressources humaines (DRH) des administrations.

*La Cour des comptes invite les responsables de l'ISA à s'ouvrir davantage sur leur environnement notamment par la réalisation d'une étude approfondie concernant les besoins réels en matière de gestion administrative des partenaires.*

### ➤ Absence de plan de formation continue

La Cour des comptes a constaté l'absence d'une offre de formation continue annuelle destinée aux administrations visant le développement du potentiel professionnel des hauts cadres du secteur public, notamment en ce qui concerne les formations managériales et des techniques nouvelles.

*Il est recommandé à l'ISA de veiller à l'élaboration d'une offre de formation continue à proposer aux partenaires publics et privés afin d'assurer le développement des compétences professionnelles de leurs cadres dans toutes les disciplines de la gestion et du management public.*

### ➤ Potentiel insuffisamment exploité en matière de formation continue

Les prestations assurées en matière de formation continue, procurent des recettes non négligeables à l'institut.

Les recettes globales de l'institut en matière de formation continue se sont donc nettement améliorées passant de 2.148.644,00 DH en 2006 à 4.270.249,00 DH en 2011.

Il est constaté que les responsables de l'ISA se limitent à certains organismes ciblés, sans pour autant développer une politique étendue à l'ensemble du secteur public et aussi au secteur privé comme retenu dans les résolutions du Conseil d'administration.

*Il est recommandé à l'ISA d'exploiter le potentiel existant et par conséquent améliorer davantage ses recettes propres.*

### ➤ Absence de communication sur les cycles de formation continue de haut niveau

Il a été constaté un manque de communication avec des partenaires potentiels à travers des actions comme des journées portes ouvertes (recommandation du conseil d'administration du 30/09/2002) ou des manifestations et rencontres de haut niveau permettant de faire connaître davantage les atouts de l'institut dans ses domaines de compétences. A titre d'illustration, la contribution de l'ISA aurait été très appréciable dans la formation des diplomates assurée par le ministère des affaires étrangères et de la coopération.

Contrairement à la réponse de l'ISA, et d'après les données recueillies, les séminaires destinés aux secrétaires généraux n'ont pas connu le succès attendu.

*Il est recommandé à l'ISA d'améliorer davantage sa politique de communication et d'adapter le contenu des formations prodiguées aux attentes pratiques des participants. Il est également invité à renforcer cette communication auprès d'autres*

*partenaires potentiels à travers des actions ciblées comme l'organisation des journées portes ouvertes ou des manifestations et rencontres de haut niveau permettant de faire connaître davantage les atouts de l'institut dans ses domaines de compétences.*

## **6. Gouvernance et contrôle interne**

### **➤ Non tenue des conseils d'administration de l'ISA au titre des exercices 2007-2008 et 2009**

Il a été constaté que le conseil d'administration de l'ISA ne s'est pas réuni durant la période 2007-2009 soit trois années de suite. Il est à préciser que l'exécution des budgets correspondants à ces périodes s'est faite sur la base des dérogations du Premier Ministre.

Par ailleurs, le directeur n'a présenté les rapports d'activités de l'institut pour les trois exercices précités, que lors du conseil d'administration du 17 Mars 2010.

*La Cour des comptes note que des dérogations formelles ont été accordées par Le Premier Ministre à l'ISA pour fonctionner normalement en l'absence de tenue des sessions annuelles des conseils d'administration de l'institut pour la période (2007-2008-2009). Toutefois, la Cour des comptes rappelle qu'il y a lieu de respecter scrupuleusement la loi n°78-99 qui dispose que le budget doit être approuvé par le Conseil d'administration avant son exécution.*

### **➤ Non tenue des réunions du conseil scientifique**

Le conseil scientifique a été créé par la loi n°78-99 portant création de l'institut supérieur de l'administration. Le conseil d'administration devrait fixer la composition, les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement du conseil scientifique. Il a été relevé que lors des conseils d'administration de l'ISA, aucune résolution ne fait acte de la désignation des membres de ce conseil. L'ISA n'a produit à la Cour des comptes qu'une liste nominative des membres du Conseil scientifique établie par les soins du directeur de l'institut.

La Cour des comptes a constaté que certains membres du conseil scientifique sont aussi membre du jury et du comité de coordination du concours.

Elle a relevé aussi que le conseil scientifique n'a tenu que deux réunions qui ont fait l'objet d'un procès verbal le 8 octobre 2003 et le 17 décembre 2007.

*La Cour des comptes recommande au Conseil d'administration de procéder à la désignation des membres du conseil scientifique conformément au texte de création de l'ISA. Il est aussi recommandé aux responsables de l'ISA de veiller au bon fonctionnement de ce conseil.*

### **➤ Insuffisances du contrôle interne**

A ce niveau, les remarques portent essentiellement sur :

- L'absence de description des tâches dévolues aux entités chargées de l'administration de l'ISA, selon une répartition des postes et fonctions entre les deux directions de l'institut ;
- L'absence d'un système permettant la remontée de l'information concernant l'ensemble des activités de l'institut ;
- Le système d'information se limite à la simple gestion administrative alors qu'il doit être consacré au traitement des données, au développement de la recherche appliquée dans le domaine de la gestion publique.

*Il est recommandé à l'ISA d'adapter son système d'information et de gestion notamment par la mise en place d'un tableau de bord englobant les indicateurs de performances pédagogiques et de gestion de l'institut.*



*Il est recommandé aussi de mettre en application le manuel de procédures existant afin de mieux cerner la description des tâches et des responsabilités.*

## **B. Appréciation du projet de fusion ENA-ISA**

Cette partie relate l'appréciation du parcours et les péripéties qui ont marqué la longue opération de fusion de l'ENA et l'ISA.

En effet, la réflexion relative au processus de repositionnement stratégique des activités de formation administrative de l'ENA et de l'ISA et aux recommandations à proposer, a démarré depuis Novembre 2004. Une commission de réflexion a été alors mise en place.

Les débats ont principalement porté sur comment apporter des réponses concrètes aux questions fondamentales en matière de formation administrative visant à mieux répondre aux attentes de l'Etat dans le domaine de la modernisation de l'administration d'une part et le maintien des deux établissements ou leur regroupement dans un cadre unique placé sous une seule autorité, d'autre part. Ce dernier scénario a été jugé plus avantageux lors de la tenue de la 5ème session du Conseil d'administration de l'ISA le mercredi 19 avril 2006, sous la présidence du Premier ministre.

Il est à rappeler que l'option retenue vise à créer deux pôles au sein de la future structure à savoir le pôle de la formation initiale dédié exclusivement à un vivier de cadres de hauts potentiels pour des emplois supérieurs capables d'assurer les fonctions de conception et de décision stratégique et d'assumer des responsabilités de pilotage des actions de la modernisation de l'administration marocaine, d'une part, et un autre pôle chargé de la formation continue pour la qualification du plus grand nombre de cadres de niveau intermédiaire dans les différents métiers de base de la gestion administrative à l'échelon régional et national, d'autre part.

La commission avait également recommandé d'engager une étude approfondie des besoins et attentes des administrations en vue de corroborer les résultats obtenus avec les orientations futures à retenir. A ce jour cette étude n'a jamais été réalisée.

Il est à noter qu' à l'issue du conseil d'administration de l'ISA tenu le 13 Août 2012 sous la présidence de Monsieur le Chef de Gouvernement, le principe de création d'une commission a été retenu pour réfléchir sur les modalités pratiques de mise en place de la fusion ISA- ENA.

Il est à signaler enfin que le Conseil de gouvernement tenu le 19 septembre 2013 a examiné et adopté le projet de loi 038-13 portant création de l'Ecole nationale supérieure de l'Administration.

L'opération de fusion appelle les observations suivantes:

### **➤ Non mise en oeuvre du projet de fusion depuis 2008**

La lettre n°1607 du 4 juin 2008, adressée par le Premier ministre au Ministre délégué auprès du premier Ministre chargé de la modernisation des secteurs publics, fait part de l'accord royal en ce qui concerne la fusion entre les deux établissements.

Entre juin 2008 et Juillet 2012 et malgré quelques tentatives timides pour opérationnaliser cette fusion, le projet est resté en veilleuse et beaucoup d'incertitudes et d'incompréhension entourent la mise en place effective de cette fusion en plus des manques à gagner en termes de budget et des coûts engendrés par le fonctionnement de deux établissements sans effets de synergie malgré la similitude de leurs missions et activités.

Les responsables concernés sont interpellés sur les raisons de ce retard dans la mise en œuvre du projet de fusion.

➤ **La gestion des affaires courantes et l'attentisme marquent les activités des deux institutions depuis 2004**

La Cour des comptes a constaté que le retard accusé dans la fusion de l'ISA et l'ENA et l'absence de visibilité quant aux modalités de sa concrétisation, ont installé ces deux institutions dans l'attentisme, ce qui s'est répercuté sur la programmation et la planification de leurs activités et a freiné le dynamisme escompté d'elles pour répondre aux besoins des administrations notamment à moyen terme.

➤ **Manque de vision sur les modalités pratiques de l'opérationnalisation de la fusion**

La finalité de l'opération de fusion devrait être guidée par la volonté de rationaliser les actions de formation administrative assumées aujourd'hui par les deux établissements ISA et ENA.

L'approche à adopter pour mettre en place les structures adéquates et ses implications en termes d'organisation ne sont pas encore définies ainsi que les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme en termes de fonctionnement interne, de gestion, de budgets et de modifications des textes nécessaires à la concrétisation du projet de fusion. Une concertation élargie de toutes les parties prenantes est nécessaire pour garantir la réussite du projet de fusion.

*La Cour des comptes prend acte du nouveau processus de fusion entamé depuis juillet 2012 sous l'égide du Chef du Gouvernement et recommande aux responsables concernés d'accélérer le processus de fusion afin de mettre en place une nouvelle institution capable de constituer un véritable vecteur de la modernisation de l'administration.*

## II. Réponse du directeur de l'Institut Supérieur de l'Administration (ISA)

(Texte réduit)

### A. Appréciation de la gestion de l'ISA

#### 1. Stratégie et plans d'action

##### ➤ Absence de stratégie de formation et plans d'action

Le rapport a procédé à une évaluation (...) du travail effectué par l'ISA en affirmant avoir «constaté l'absence d'une vision globale de formation répondant aux priorités de modernisation de l'Administration». Nous exprimons là notre désaccord à ce sujet pour deux raisons :

- L'Institut n'a pas le pouvoir (ni le rôle) de se substituer à la stratégie de l'Administration, y compris en matière de formation des cadres supérieurs ;
- Il convient d'observer (...) qu'en dépit du fait qu'il appartient au gouvernement, et au gouvernement seul, d'élaborer une stratégie en la matière, l'ISA ne saurait être pris en défaut. Les directives royales en ce domaine sont évidemment prises en compte, de même que les orientations des Premiers Ministres successifs puis du Chef de gouvernement. Les conceptions arrêtées par les différents conseils d'administration, font systématiquement le point en la matière et sont scrupuleusement suivies. Tout cela, fait régulièrement l'objet d'une appréciation positive aussi bien de la tutelle que des autres composantes du Conseil d'Administration.

Par ailleurs, les cérémonies de remise des diplômes et les réunions du Conseil d'Administration, ainsi que les notes de présentation de Budget de l'ISA sont autant d'occasions pour la Direction de l'ISA de présenter un bilan d'activité, de rappeler ses orientations stratégiques et de décliner son plan d'action. L'observation «la Commission n'a pas pris connaissance d'un document – cadre » est incompréhensible.

Concernant la formation des cadres supérieurs, toutes les actions entreprises par l'ISA entrent dans sa vocation de développer les capacités managériales des hauts cadres de l'administration, ces besoins sont parfaitement identifiés et concernent toutes les disciplines liées au management public (voir texte sur l'organisation et le régime des études à l'ISA ...). Par ailleurs, tous les rapports d'activités présentés aux CA et dont les copies ont été communiquées aux auditeurs de l'ISA, disposent d'un plan d'action triennal, Cela est une obligation réglementaire.

##### ➤ Insuffisance en matière de recherche appliquée

Comme le souligne le rapport d'observations de la Cour des Comptes, l'ISA a parmi ses missions «l'accroissement de la performance de l'Administration et l'accélération du processus de sa modernisation, notamment par le soutien aux réformes de l'Administration et l'efficacité de l'action publique au moyen des recherches appliquées et la production d'idées innovantes». Cette mission est, selon nous, distincte de la mission de recherche scientifique telle qu'elle est en vigueur dans le monde universitaire et qui est à la charge des enseignants-chercheurs. Il faut souligner que l'ISA, quant à elle, est une école d'application, ne disposant pas à titre permanent, d'enseignants-chercheurs parmi son personnel et a une mission de recherche appliquée (et non pas de recherche fondamentale).

(..)S'il y a un domaine où l'ISA a excellé de manière évidente, c'est bien celui des travaux de recherche (plus de 230) réalisés par toutes les promotions d'élèves, en 1ère et 2ème année. Ils traitent des problématiques d'actualité de management public, initiés par nos partenaires (administrations et établissements publics). Ces derniers apprécient à leur juste valeur la qualité de ces prestations qu'ils

considèrent pour la plupart comme dignes de véritables bureaux d'études. Cela mérite d'être constaté et apprécié compte tenu, non seulement de l'apport scientifique, mais également de ce qu'il permet de faire de véritables économies d'échelle, tant il est vrai que, confiés à des bureaux d'études, ces travaux auraient coûté plusieurs millions de dirhams.

Il conviendra de signaler également à ce propos que certains travaux sont inédits, d'autres, originaux et d'un apport indéniable pour l'administration.

## 2. Absence de diversification des partenariats et de coopération

Le partenariat avec l'ENA de Paris par le biais du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France à Rabat, qui finance les excellents séminaires résidentiels à Paris pour nos élèves chaque année et dont le coût est substantiel, est le fruit d'une âpre négociation particulièrement en ces temps de crise. Grâce à cette coopération, l'ISA a le privilège d'accueillir chaque année une dizaine d'intervenants envoyés par l'ENA-France, professeurs et experts dont le choix et les thématiques traitées sont établis par l'ISA. Par ailleurs, l'ENA-France accueille annuellement l'ensemble de la promotion de l'ISA pour un stage et séminaire de 2-3 semaines, occasion d'un séminaire de haut niveau sur des thématiques essentielles. Cela mérite l'encouragement.

S'agissant de la coopération avec les autres institutions de formation étrangères, faute de financement, certaines actions de formation planifiées n'ont pu aboutir en raison notamment des restrictions des allocations budgétaires dévolues à cette coopération. C'est le cas notamment de la « Didacthèque internationale » initiée par le gouvernement canadien (...).

Toutefois, certaines actions limitées financées par nos partenaires, ont pu être concrétisées avec l'école de Saint-Cyr, l'INAP d'Espagne et l'ENAP du Québec durant ces dernières années. Il n'y a donc pas lieu d'évoquer une « convention exclusive » qui n'existe ni dans les faits ni dans la volonté de l'ISA.

## 3. Aspects liés à l'exécution des programmes d'enseignement

### ➤ Non respect des dispositions réglementaires en matière de programmation des modules enseignés

(...) L'observation de la commission appelle les éclaircissements suivants :

- Les programmes de mise à niveau ont vu systématiquement leur volume augmenter: ceci s'explique par la nécessité de doter tous les étudiants des notions indispensables en droit, économie, institutions internationales, comptabilité et finances publiques. Il faut souligner également que les exigences de la mise à niveau ont nécessité d'engager dès le début de la scolarité des cours visant à leur assurer un niveau minimal sur le plan de la communication (orale et écrite), de la langue et de l'utilisation de l'outil informatique. A l'examen du niveau des étudiants, il est apparu indispensable de renforcer ces aspects dès le démarrage de la formation et ceci a d'ailleurs abouti à des résultats très positifs.
- La matière « Fonctionnement de l'Etat et des Etablissements publics » n'a bénéficié que de 70 heures et de 40 heures (7ème et 8ème promotion), ceci est dû en particulier au fait que les aspects liés à la décentralisation et aux collectivités locales ont été intégrés au module « politiques publiques territoriales » (avec notamment un séminaire approfondi sur la régionalisation, animé par l'INAP de Madrid), tandis que l'étude de plusieurs Etablissements publics s'est faite dans le cadre du module « politiques économiques » où ont été passées en revue les différentes stratégies

sectorielles. Par ailleurs, nombre de stages et visites de terrain et de travaux de mémoire ont été réalisés en partenariat avec des établissements publics. Ce volet donc n'a été nullement négligé;

- S'agissant des nouvelles technologies d'information et de communication dans ce module, ne sont comptabilisés que les enseignements concernant les systèmes d'information tandis que la formation à l'outil informatique s'étend à tous les travaux pratiques, au-delà de ce qui a été comptabilisé dans le module «NTIC».
- Les questions internationales méritent sûrement, comme le souligne la commission, une plus grande attention. Pour diverses raisons liées en particulier aux désistements de quelques enseignants, un séminaire sur la négociation internationale (animé par un expert de la FAO) et un séminaire sur les conventions internationales des droits de l'Homme n'ont pas pu se tenir avec les volumes requis comme les années antérieures. (...).

#### ➤ **Non optimisation des fonctions assurées par le centre informatique**

L'ISA exprime ici son plein accord avec la commission.

#### ➤ **Non disponibilité des infrastructures et salles d'enseignement**

Malgré le bilan positif relevé, la commission a constaté à juste titre des insuffisances des infrastructures et des salles d'enseignement (...). Cette insuffisance a entraîné un coût supplémentaire en déplaçant certaines formations vers des écoles et instituts loin du site de l'ISA.

L'ISA a continué à travailler cependant, à ce jour, uniquement avec deux salles de cours et une salle d'informatique et un nombre restreint de bureaux au sein de l'ENA.

### **4. Formation diplômante à l'ISA**

#### ➤ **Difficulté d'assurer une stature particulière à l'institut**

(.....). L'observation en question semble se prêter à ces deux lectures.

- D'une part, les énormes ambitions que lui a assignées son fondateur Feu Sa majesté le Roi HASSAN II, n'ont pas toutes été concrétisées, effectivement par manque de moyens (et non de volonté de ses responsables).
- D'autre part, et malgré les difficultés (liées à toute innovation) l'ISA a pu imposer une autre conception novatrice en matière de formation des cadres supérieurs, et apporter sa contribution éminente à doter la haute fonction publique en cadres de très haut niveau, grâce à un système de formation directement axé sur l'opérationnel.

L'Institut ne saurait être comparé aux autres grandes écoles car, cela est notoire, il est de création récente. Et pourtant à travers son bilan très positif, ses programmes de formation ciblés et centrés sur une pédagogie active et participative, et du niveau atteint par ses lauréats, il a atteint les objectifs qui lui ont été assignés.

L'Institut s'est forgé une place plus qu'appréciable et reconnue à l'échelon national et international, pour la qualité de ses programmes de formation. Les nombreux témoignages (voir HAKAMA) des professeurs, experts et responsables de l'administration, aussi bien marocains qu'étrangers ne sont pas fortuits. Aujourd'hui l'Institut peut s'enorgueillir à juste titre de la qualité de la formation de ses lauréats qui réussissent haut la main les appels à candidature pour les postes de responsabilités et l'accès aux différents corps d'Etat notamment la Cour des Comptes, (plus d'une dizaine de lauréats).

### ➤ Difficultés de motivation des lauréats à l'issue de leur sortie de l'ISA

L'ISA exprime ici son plein accord avec l'observation de la commission. (...) L'ISA espère que ce problème sera enfin résolu à l'occasion de la fusion à venir.

## 5. Bilan mitigé de la Formation continue

### ➤ Absence de prospection des besoins de l'administration

(...). Tous les rapports d'activité, soumis aux sept conseils d'administration, comportent systématiquement un plan d'action retraçant les objectifs et actions à mener pour les années à venir.

Nous ajouterons également, pour être complets, que l'Institut, dès le démarrage de ses activités a tenu régulièrement des réunions annuelles avec les Directions des Ressources Humaines (DRH), soit en groupe ou individualisées, des différents départements ministériels. Celles-ci étaient consacrées à identifier les besoins immédiats et futurs, permettant des échanges très utiles sur le profilage adéquat de la formation envisagée.

Ces départements nous ont informés de leurs difficultés à planifier leur programme de formation, notamment pour des raisons budgétaires.

Ces réunions avec les DRH ont été interrompues sur intervention du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, pour ne pas faire double emploi avec les missions qui sont les siennes (...).

### ➤ Absence de plan de formation continue

Il faut souligner que l'élaboration d'un plan de formation continue détaillé pour l'ensemble de l'Administration, des Etablissements publics et des Collectivités Locales n'entre pas dans le cadre des attributions de l'ISA. Cette tâche relève de la responsabilité des différents départements, le Ministère en charge de la Modernisation ayant une mission d'impulsion, de coordination et de suivi. La stratégie de formation continue élaborée par le gouvernement formule clairement cette orientation.

Ceci dit, à l'ISA, il y a une vraie démarche de communication et de contact avec les administrations et les organismes publics afin que les programmes de l'Institut soient pleinement «ancrés» dans les problématiques concrètes de la modernisation des secteurs publics, cette démarche d'évaluation et d'appréhension des besoins se fait à travers les actions suivantes:

- Réunions annuelles avec les Directions des Ressources Humaines (réunion générale ou réunions individualisées) avant que l'ISA ne soit associé en 2011 au réseau des DRH, piloté par le Ministère de la Modernisation.
- Association des hauts responsables (Secrétaires Généraux et Directeurs) de l'Administration ou de Directeurs d'Etablissements Publics aux Jurys de l'ISA, à la formation et à l'encadrement des étudiants.
- Accompagnement des administrations, à leur demande, pour des missions d'ingénierie aboutissant à des plans détaillés de formation (IGAT, SGG, Chambre des Conseillers, Ministère de l'Agriculture, CNOPS, Ministère de l'Habitat, Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Enseignement Supérieur...).

Parallèlement à cela, on doit préciser que les prévisions quantitatives de formation continue ne peuvent être effectuées que pour les administrations et organismes ayant formellement passé commande à l'ISA pour ces prestations d'ingénierie de formation ou d'étude. Ceci est effectivement réalisé à travers les plans d'exécution des conventions passées avec les administrations. L'offre de formation existe bel

et bien, la preuve en est les nombreux programmes réalisés durant cette décennie malgré la faiblesse des moyens.

En outre, l'obligation de recourir à la concurrence par les commanditaires ne permet pas à l'ISA de s'imposer, car l'offre de l'Institut est généralement plus élevée compte tenu de la qualité du niveau des intervenants et de l'ingénierie proposés.

#### ➤ **Potentiel insuffisamment exploité en matière de formation continue**

L'appréciation implicitement positive des auditeurs qui mettent à juste titre, en avant, le développement remarquable des recettes, malgré un potentiel humain réduit. En d'autres termes, si l'Institut doit exploiter le potentiel existant en matière de formation continue, il devrait disposer de plus de cadres spécialisés en la matière. Cela est évidemment inconcevable en cette période de transition. Néanmoins, en comparant déjà les acquis enregistrés avec d'autres établissements de formation similaires, on doit constater que l'ISA s'est surpassée, en dépassant ses prévisions

#### ➤ **Absence de communication sur les cycles de formation continue de haut niveau**

Grâce à la stratégie de communication adoptée par l'ISA depuis sa création, l'Institut est constamment sollicité par les organismes publics pour assurer une formation de haut niveau, adapté à ses besoins.

L'ISA reconnaîtra toutefois s'être beaucoup investi en vue de réaliser des séminaires ciblés, de haut niveau au profit des secrétaires généraux et directeurs centraux de ministères, mais que le résultat fut souvent-sur cette question précise- en deçà de ses attentes. Des séminaires ont été en effet préparés, mais ont suscité une faible réactivité de la part de leurs véritables destinataires (...)

S'agissant de la formation des diplomates, le MAEC préfère pour l'instant assurer sa propre formation dans l'Académie qu'il a mise en place lui-même.

Mais, il convient de souligner que le succès de telles initiatives et la participation effective du public visé (hauts responsables) est tributaire d'une volonté forte et de mesures rendant cette participation obligatoire (...).

## **6. Gouvernance et contrôle interne**

#### ➤ **Non tenue des conseils d'administration de l'ISA au titre des exercices 2007, 2008 et 2009**

Les conseils d'administration durant les années 2007, 2008 et 2009, n'ont pu être tenus, malgré les demandes du Directeur pour convoquer ces conseils en temps opportun, en raison de l'agenda du Premier Ministre de l'époque et du projet de fusion ISA-ENA qui était en cours d'étude au sein de la primature. L'Institut a toutefois continué à fonctionner normalement après avoir obtenu une dérogation formelle du Premier Ministre pour le visa de ses budgets, procédure parfaitement conforme aux usages, compte tenu de cette période de transition.

#### ➤ **Non tenue des réunions du conseil scientifique**

Le conseil scientifique ne s'est plus réuni formellement depuis décembre 2007, en raison principalement, du projet de fusion ISA-ENA en cours d'élaboration au sein de la primature, la priorité étant réservée à la réflexion sur le nouveau statut du régime des études de cette nouvelle création en capitalisant les acquis et carences du bilan de ces deux institutions. (...). Outre les réunions du Conseil Scientifique évoquées par la commission de la Cour des Comptes, il faut souligner les points suivants:

- Les membres du Conseil Scientifique sont en même temps membres du jury du concours d'entrée à l'Institut. En fait, les réunions annuelles du jury d'entrée sont érigées en dernier ressort, en réunions du Conseil Scientifique et sont l'occasion d'échanges et de recommandations de haute valeur, permettant d'améliorer le système d'enseignement et de définir les axes de développement de la formation continue et initiale.
- Par ailleurs, d'autres réunions ont eu lieu et peuvent être considérées comme des déclinaisons des réunions du Conseil Scientifique:
  - Réunion des jurys prononçant le passage de la 1ère à la 2ème année de l'ISA, réunions regroupant l'ensemble des coordonnateurs de modules en plus du Directeur des Etudes et de la Coopération et du Directeur des Ressources et des Stages, qui sont l'occasion de passer en revue les programmes de formation ;
  - Réunion du jury de soutenance des mémoires de fin d'étude qui, en dernier ressort, se prononce sur l'octroi des diplômes ;
  - Réunion des comités de pilotage et de suivi des conventions passées avec les différentes administrations et organismes publics ;
  - Réunions de coordination des différents responsables des modules de la formation diplômante de l'ISA, regroupant les coordonnateurs, les intervenants et le Directeur des Etudes, module par module ;

Toutes ces réunions sont l'occasion d'analyser dans le détail les points positifs et les points d'insuffisance et débouchent sur des décisions.

Mais la commission de la Cour des Comptes a raison de souligner que les réunions du Conseil Scientifique et ses différentes déclinaisons gagneraient à être capitalisées par une formalisation des décisions prises et un suivi plus rigoureux.

#### ➤ **Insuffisances du contrôle interne**

La description des postes dans l'organigramme et dans le manuel des procédures de l'Institut est suffisamment claire et précise pour un organisme ne comptant qu'une vingtaine d'agents. Quant à la critique de l'absence d'un système permettant la remontée de l'information, elle nous paraît injustifiée en raison de l'existence de plusieurs supports dédiés à la diffusion de l'information tels que les notes de service, site web, revue HAKAMA, publications... et qui assurent cette mission. Outre les réunions périodiques d'information et de coordination systématiquement et régulièrement tenues avec le personnel, le suivi et l'analyse des performances pédagogiques et de gestion sont réalisés annuellement par les services concernés, pour une meilleure évaluation et adaptation de l'ingénierie pédagogique et des besoins de l'Institut.

## **B. Appréciation du projet de fusion ENA-ISA**

Les observations émises sur la question du projet de fusion ENA-ISA auraient suscité de notre part les réponses circonstanciées si elles concernaient exclusivement notre Institut. Or, le dossier est géré au niveau du Chef du gouvernement qui supervise une commission impliquant notamment les Ministères de la réforme administrative, l'Intérieur, l'Enseignement Supérieur, les Finances, les universités de Rabat, l'ENA et l'ISA.

Nous nous abstenons donc de réagir au niveau du rapport d'observations de la mission de contrôle.



Nous rectifions toutefois, l'observation qui estime (..) que l'ISA s'est installé dans la « gestion des affaires courantes et l'attentisme depuis 2004 ». Concernant cette observation (..), l'idée même de la fusion n'est apparue qu'en 2008 tandis que la période 2004-2012 s'est caractérisée par le développement croissant des activités de l'Institut dans tous les domaines, atteignant le pic le plus élevé en 2012. Il n'y a donc nullement lieu de parler d'attentisme. Non, l'ISA accomplit son travail normalement en attendant que la fusion voie le jour, le retard en la matière ne lui étant pas imputable. Comme souligné à maintes reprises, le bilan plus que positif de l'ISA au cours de cette période et l'évolution favorable de l'ensemble des indicateurs d'activités révèlent une dynamique, par définition, incompatible avec le concept d'attentisme.

Nous ajouterons également à ce propos que l'Institut s'est, comme il se doit, investi avec toute bonne volonté et bonne foi dans l'élaboration consensuelle de la configuration de la nouvelle institution et dans les différents travaux préparatoires et réunions de la commission instituée à cet effet (...).

## Ecole Nationale d'Administration (ENA)

L'Ecole Marocaine d'Administration (EMA) a été créée le 8 mars 1948, par Feu SM Mohamed V, dans le but d'assurer la formation des futurs cadres de l'Administration Marocaine. Son siège est fixé à Rabat. En 1972, elle devint l'école nationale de l'administration publique (ENAP). L'appellation actuelle à savoir l'école nationale d'administration (ENA), est survenue en 1993 dans le cadre de la réforme de l'école en vertu du Décret n° 2-93-412 du 29 octobre.

L'école a connu une autre réforme par le biais du décret n°2-99-1217 du 10 Mai 2000, c'est d'ailleurs ce dernier qui organise les cycles de formation et les activités de l'école en leurs formes actuelles. Il est à signaler que depuis sa création jusqu'au 31/12/2011, l'école a assuré la formation de 6720 lauréats.

La direction de l'école a été assurée par un directeur par intérim et ce, depuis le 17 janvier 2000 à mai 2013. Le personnel de l'ENA est composé d'un corps professoral de 15 enseignants et un autre administratif dont l'effectif est de 33 fonctionnaires.

Depuis qu'elle est érigée en service géré de manière autonome (SEGMA) en 2001, l'école a commencé à générer des recettes propres. Toutefois, la grande partie de ses ressources provient du budget général. A titre d'exemple les ressources du budget de l'année 2011 sont comme suit : Recettes propres : 1.930.562,31DH ; Subvention de l'Etat : 4.932.000,00DH dont 1.000.000DH de subvention d'investissement. Ces subventions représentent plus des deux tiers (2/3) des ressources globales. A signaler que les recettes propres sont passées de 174.995,68 DH en 2007 à 1.930.562,31 DH en 2011.

Le montant total des dépenses en 2011 est de 6.609.591,01 DH dont 2.676.440,00 DH consacré aux vacations.

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

Les principales observations relevées 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 la gestion de l'ENA

##### 1. Absence de stratégie et plans d'action

L'école, depuis la nouvelle réforme de 2000, n'a pas élaboré de stratégie déclinée en plans d'action à même de définir les grandes lignes de la politique à suivre et permettre la mise en œuvre des missions de la formation initiale et continue et de la recherche scientifique dans des conditions meilleures. L'absence de vision stratégique trouve son explication notamment dans la situation provisoire du directeur qui est resté pendant plus de 10 ans avec un statut d'intérimaire et le non fonctionnement des instances de gouvernance (conseil scientifique, conseil de perfectionnement...).

*Dans la perspective de la fusion avec l'Institut Supérieur de l'Administration (ISA), Il est recommandé à l'ENA de mettre en place une stratégie précisant les actions à entreprendre, le mode d'allocation des moyens (budgétaires et humains) en vue d'assurer avec efficience et efficacité les missions dévolues.*

##### 2. Formation prodiguée : Cycles normal et supérieur

S'agissant de la formation prodiguée (Cycles normal et supérieur), et d'après le décret n° n°2.99.1217, l'ENA organise un cycle normal de formation en gestion administrative d'une durée de (28) mois

dont quatre mois de stage et un cycle supérieur en gestion administrative d'une durée de (24) mois dont six mois de stage.

Au cours de ces cinq dernières années, les candidatures aux concours d'accès à l'ENA ont connu une forte proportion du nombre des candidats du Ministère de l'éducation nationale et ceux issus du Ministère de la santé et de l'intérieur (au cycle normal).

### 3. Programmes et pédagogie d'enseignement

#### ➤ Insuffisances en matière d'élaboration des programmes de formation

Il a été constaté que l'organisation des études notamment l'élaboration des programmes de formation sont effectuées par la direction de l'école en l'absence de l'implication des conseils intérieur et scientifique contrairement à ce qui est prévu par les textes régissant l'ENA (voir point relatif à la gouvernance).

Aussi, les administrations qui pourraient être intéressées par la formation initiale ne sont pas consultées pour la définition de leurs besoins, notamment concernant le contenu et les matières de la formation à prodiguer aux futurs fonctionnaires.

Ce constat conjugué au non fonctionnement des conseils de l'école est de nature à impacter la qualité de la formation au sein de l'école.

*La Cour des comptes recommande d'élaborer les programmes des études selon une démarche concertée avec l'ensemble des intervenants et ce conformément à la réglementation. A cet égard, une régularité dans la tenue des réunions de ces conseils permettrait l'amélioration de la gouvernance pédagogique et scientifique de l'école.*

#### ➤ Baisse du nombre des enseignants permanents et insuffisance de spécialistes

Les disciplines enseignées au sein de l'école sont dispensées par des enseignants permanents et par des vacataires. Le nombre des enseignants de l'école et leurs profils suscite les constats suivants :

- Le nombre des enseignants permanents est de quinze (15). Leur nombre était de vingt neuf (29) en 2004, mais le taux des départs volontaires définitifs (DVD) en 2005 qui était de 50%, a réduit largement le nombre des enseignants permanents de l'école ;
- La moyenne d'âge des enseignants avoisine les 55 ans;
- Le profil des enseignants est limité à des disciplines d'ordre général (droit, économie.....) avec l'absence des nouveaux profils des sciences de gestion (audit, contrôle de gestion, contrôle interne...). D'ailleurs, il a été constaté que des matières essentielles et qui relèvent des domaines de prédilection de l'école, ne sont pas dispensées par des enseignants permanents mais par des vacataires à l'instar du cours « droit administratif » ;

Cette situation a donné lieu, entre autres à un recours excessif à des vacataires externes en vue de compenser le manque de professeurs permanents. A titre d'exemple en 2011, sur 460 heures dispensées aux élèves ; les vacataires externes ont assuré 302 heures contre seulement, 158 heures pour les enseignants permanents soit 66% de volume horaire global.

*En perspective de la future fusion ENA/ISA, il est recommandé de mettre à disposition de la future institution suffisamment d'enseignants de matière de base et de professionnels praticiens en vue de la hisser au niveau des grandes écoles et d'assurer une formation de haute qualité.*

## 4. Formation continue

La formation continue constitue la prestation qui génère la part la plus importante des ressources de l'ENA. Durant la période considérée, l'ENA a passé une trentaine de conventions d'une valeur globale 5.221.098,23 DH. Selon l'article 19 du décret n° 2-99-1217 précité, c'est le centre de recherches administratives et de perfectionnement (CRAP) qui est chargé d'organiser les sessions de formation continue.

### ➤ Absence d'ouverture du CRAP sur le secteur privé

Le Décret n°2-99-1217 du 6 Safar 1421 (10 mai 2000) dispose dans son article 20 que « l'ENA peut donner des consultations et offrir des expertises de nature à contribuer à améliorer les capacités de gestion des administrations publiques et privées et à promouvoir les recherches dans ce domaine en liaison avec les institutions spécialisées. Les services de consultation et d'expertise sont rémunérés. Des experts et consultants, nationaux et étrangers, peuvent être appelés à contribuer à ces actions de consultation et d'expertise ».

Toutefois, la clientèle de l'ENA, en termes d'organismes bénéficiaires de la formation continue, est constituée exclusivement d'organismes publics (ministères, établissements publics...) ce qui dénote une faiblesse au niveau du marketing de l'ENA auprès des opérateurs privés. Il faut signaler que certaines disciplines pourraient être assurées par l'ENA au profit des opérateurs privés en l'occurrence les thèmes portant sur la fiscalité, l'urbanisme, les marchés publics etc.

*Il est recommandé à l'ENA de veiller à ce que le CRAP élabore annuellement un plan de formation continue pour le proposer à l'ensemble de ses partenaires dont le secteur privé.*

### ➤ Difficultés dans la réalisation des actions formations/insertion

Les attributions et l'organisation du CRAP lui confère la possibilité de dispenser une formation/insertion au profit des diplômés en vue de faciliter leur intégration dans les administrations d'accueil.

Ainsi, ce type de formation n'a pas connu de succès particulier. En effet, sur les dix (10) dernières années, l'école a exécuté deux conventions de formation/insertion avec le ministère de l'Education Nationale. La mise en œuvre de ces conventions a connu des difficultés liées notamment à la conception des programmes de formation (modification du contenu, changement des effectifs...) et le règlement des prestations fournies par l'ENA.

*La Cour des comptes recommande à l'ENA de veiller à un suivi rigoureux des conventions de formation/insertion.*

## 5. Recherche administrative

### ➤ Insuffisance au niveau de la mission de la recherche administrative

La mission de recherche administrative n'a fait l'objet d'aucune réalisation durant ces dernières années. Seules quelques journées d'études organisées par l'école et la revue de la REMALD (six (6) rencontres entre 2001 et 2007), ainsi que les travaux de recherche publiés dans la revue « cahiers de l'ENA » ont été réalisés dans ce cadre. Toutefois, le dernier numéro de cette revue remonte à 1999

Cela ne permet pas à l'école de développer ses compétences en matière de recherche administrative et de répondre aux préoccupations des administrations dans le domaine du management public.

*Il est recommandé à l'ENA de veiller à la réalisation de l'ensemble des missions conformément aux textes régissant son fonctionnement. Dans ce cadre, les travaux de recherches administratives doivent être engagés en vue de contribuer à l'amélioration de la performance de l'Administration publique et à l'accélération du processus de sa modernisation.*

## **6. Gouvernance et contrôle interne de l'ENA**

### **➤ Statut d'intérimaire du directeur**

Les structures en place, à savoir, la direction des études (s'occupe de la préparation des programmes à enseigner, des emplois des temps des élèves ainsi que la désignation des professeurs qui vont assurer les cours), et la direction des stages n'ont fait que gérer les affaires courantes de l'école dans l'attente de la nomination officielle d'un nouveau directeur.

Cet état de fait s'est répercuté négativement sur la gestion de l'école et a retardé de manière significative la dynamique d'évolution et d'adaptation de l'école aux changements continus au niveau de l'administration publique.

Ce manque de visibilité et de leadership au niveau de la gouvernance de l'ENA, s'est répercuté aussi sur l'efficacité des actions menées soit au niveau pédagogique soit au niveau de la gestion. Ce qui a ainsi empêché le développement d'actions réformatrices à même de hisser l'école à un niveau élevé d'excellence en matière de formation.

*La Cour des comptes constate que le maintien de la situation de Directeur par intérim s'est répercuté sur la gestion normale des activités de l'ENA. Aussi la Cour des comptes recommande t-elle d'éviter de telles situations à l'avenir.*

### **➤ Non tenue des réunions du conseil de perfectionnement, du conseil intérieur et du conseil scientifique**

Le conseil de perfectionnement s'est réuni la dernière fois le 6 février 2004, les plus importantes recommandations ont porté sur la forme juridique de l'ENA (proposition de l'ériger en établissement public), la création des instituts régionaux d'administration, l'introduction de nouveaux cycles de formation.

Toutes ces recommandations sont restées sans aucune suite, depuis cette date ce conseil ne s'est plus réuni. Pourtant l'article 7 du décret n° 2-99-1217 du 10 Mai 2000 modifiant et complétant le décret n° 2-93-412 du 29 Octobre 1993 portant création et organisation de l'ENA, dispose que ce conseil « se réunit sur convocation de son président au moins une fois par an et chaque fois que les circonstances l'exigent. »

Par ailleurs le Conseil intérieur est chargé de donner son avis sur les questions relatives à l'organisation de la scolarité. Il établit le règlement intérieur de l'école et le soumet pour avis au conseil de perfectionnement. Il statue en matière de discipline à l'égard des élèves.

Le conseil intérieur institué par l'arrêté n° 431.01 du 21 Février 2001 ne s'est jamais réuni, de même le règlement intérieur n'a jamais vu le jour.

A noter aussi que le Conseil scientifique, institué par arrêté n°414.01 le 23 Avril 2001 et chargé de donner son avis sur les questions d'ordre pédagogique et scientifique et d'élaborer les programmes de formation ne s'est jamais réuni.

*La Cour des comptes recommande aux responsables de l'ENA de veiller au bon fonctionnement de ses Conseils (scientifique, intérieur et de perfectionnement).*

### ➤ Missions non exécutées par le CRAP

Selon l'article 19 du décret n°2-99-1217, le centre de recherches administratives et de perfectionnement (CRAP) a pour mission :

- D'organiser des sessions de formation continue ;
- De contribuer au développement des sciences administratives ;
- De promouvoir les recherches dans ce domaine en liaison avec les institutions spécialisées.

Mis à part la première mission, les deux dernières ne sont pas exécutées. De plus, l'arrêté organisant ce centre prévoit :

- La création de groupes de travail (article 10) sous la direction du directeur du CRAP dont les membres sont désignés parmi les experts et les cadres administratifs et parmi les enseignants chercheurs,
- La création d'une commission de suivi et d'évaluation (article 12) qui doit se réunir au moins une fois par an en vue de présenter des propositions et donner son avis sur les programmes du centre.

Il a été constaté que ni les groupes de travail ni la commission de suivi ne sont opérationnels.

*La Cour des comptes recommande aux responsables de l'ENA d'assurer pleinement l'exercice des attributions qui leurs sont dévolues et de veiller notamment à l'activation des travaux des commissions prévues par l'article 10 et 12 de l'arrêté organisant le CRAP.*

### ➤ Limites du Contrôle interne et reporting

L'évaluation des procédures de gestion interne de l'ENA ne permet pas d'avoir une idée précise sur les conditions d'exécution de la gestion quotidienne de l'école. A ce niveau, les remarques portent essentiellement sur :

- L'absence de structuration des tâches et des missions dévolues au niveau de l'organisation administrative et financière de l'ENA, selon une répartition rationnelle des postes et fonctions. Cette situation ne permet pas de circonscrire les responsabilités des agents, ni de produire l'information pertinente.
- L'absence d'un organigramme officiel fixant les différentes entités avec la répartition des tâches et fonctions propres à chacune d'elles. Plusieurs notes internes font allusion à des services qui n'existent pas officiellement.
- Le non fonctionnement des organes internes de l'ENA (Conseil de perfectionnement et du Conseil intérieur, Conseil de l'établissement ...)
- L'absence d'un manuel des procédures définissant les normes de gestion et des procédures régissant aussi bien les aspects pédagogiques que logistiques de l'école.
- La faiblesse du système d'information ne permettent pas la remontée de l'information pertinente et fiable concernant le suivi des activités de l'école. A titre d'exemple l'une des lacunes relevées réside dans les insuffisances constatées au niveau du reporting des situations de recettes de l'école entre le CRAP et le service de comptabilité (voir les observations au sujet des recettes ci-dessous).

*La cour des comptes recommande à l'ENA ce qui suit:*

- *Améliorer et adapter son système de contrôle interne et optimiser son système d'information et de gestion en plus de l'instauration d'outils permettant un management efficace, en termes de manuel de procédures, d'organigramme et de tableaux de bord englobant les indicateurs de performances en matière pédagogiques et des bonnes pratiques de gestion.*
- *Respecter le principe de séparation des tâches dans l'exercice des responsabilités.*

#### ➤ **Insuffisances dans le suivi des recettes de la formation continue**

Concernant les recettes émanant de la formation continue, il a été noté le manque de collaboration entre le service de la comptabilité de l'ordonnateur et la directrice du centre de recherche administrative et perfectionnement (CRAP) qui gère les dossiers afférents à la formation continue. Le CRAP ne dispose pas aussi de registre ni de base de données pour l'enregistrement des factures émises avec des ordres de série et ne procède pas à leur classement dans un ordre chronologique. En outre, le comptable assignataire n'envoie pas d'avis d'encaissement effectif des recettes pour informer l'ordonnateur et lui permettre d'établir des situations à jour des recettes.

*Il est recommandé aux responsables de l'ENA de renforcer la coordination entre les structures chargées de la gestion des recettes et d'assurer les diligences nécessaires pour le recouvrement des créances dues à l'école conformément à la réglementation en vigueur.*

## **7. Gestion du patrimoine**

#### ➤ **Difficultés en matière d'affectation et de suivi du patrimoine de l'école**

Le registre d'inventaire tenu par le service matériel n'est pas conforme à la réglementation en vigueur. Il n'est ni paraphé, ni numéroté. En plus, les numéros des factures ne sont pas repris dans ce registre. Le registre ne contient pas également les affectations du mobilier, ce qui rend difficile l'identification exacte des emplacements qui lui sont réservés.

Aussi certains équipements informatiques ne font pas l'objet d'étiquetage ou ne portent pas le numéro d'inventaire, ce qui ne permet pas par conséquent de disposer d'un inventaire fiable et à jour. Le matériel neuf et ancien de l'école est entassé de manière désordonnée dans des salles non propres au niveau du CRAP.

D'un autre côté, il a été constaté l'existence du matériel opérationnel qui est non exploité. A titre d'exemple on cite les caméras de vidéoconférence et le matériel de traduction.

*La Cour des comptes recommande à l'ENA de mettre en place un dispositif de suivi de l'inventaire de l'École et ce conformément à la réglementation en vigueur.*

#### ➤ **Sous- utilisation des infrastructures et salles d'enseignement**

L'école dispose de plusieurs salles qui permettent d'accueillir et d'accomplir les activités de formation (initiale et continue) qui lui sont dévolues. Il a été relevé que les infrastructures existantes sont sous-utilisées. A titre d'exemple l'amphithéâtre dont dispose le CRAP (bien équipée : mobilier, système de sonorisation, projection, ... et peut accueillir tout type de manifestation) est généralement utilisée pour accueillir les élèves du tronc commun au début des formations du cycle normal ou encore pour des activités non génératrices de recettes.

Il est à noter que la direction de l'école ne dispose pas de documents qui renseignent sur la situation foncière de l'école (titre foncier, superficie,...).

*En perspective de la future fusion avec l'ISA, il est recommandé à l'ENA d'optimiser la gestion des infrastructures dont elle dispose.*

## **B. Appréciation du projet de fusion ENA-ISA**

Cette partie relate l'appréciation du parcours et les péripéties qui ont marqué la longue opération de fusion de l'ENA et l'ISA.

En effet, la réflexion relative au processus de repositionnement stratégique des activités de formation administrative de l'ENA et de l'ISA et aux recommandations à proposer, a démarré depuis Novembre 2004. Une commission de réflexion a été alors mise en place.

Les débats ont principalement porté sur comment apporter des réponses concrètes aux questions fondamentales en matière de formation administrative visant à mieux répondre aux attentes de l'Etat dans le domaine de la modernisation de l'administration d'une part et le maintien des deux établissements ou leur regroupement dans un cadre unique placé sous une seule autorité, d'autre part. Ce dernier scénario a été jugé plus avantageux lors de la tenue de la 5ème session du Conseil d'administration de l'ISA le mercredi 19 avril 2006, sous la présidence du Premier ministre.

Il est à rappeler que l'option retenue vise à créer deux pôles au sein de la future structure à savoir le pôle de la formation initiale dédié exclusivement à un vivier de cadres de hauts potentiels pour des emplois supérieurs capables d'assurer les fonctions de conception et de décision stratégique et d'assumer des responsabilités de pilotage des actions de la modernisation de l'administration marocaine, d'une part, et un autre pôle chargé de la formation continue pour la qualification du plus grand nombre de cadres de niveau intermédiaire dans les différents métiers de base de la gestion administrative à l'échelon régional et national, d'autre part.

La commission avait également recommandé d'engager une étude approfondie des besoins et attentes des administrations en vue de corroborer les résultats obtenus avec les orientations futures à retenir. A ce jour cette étude n'a jamais été réalisée.

Il est à noter qu'à l'issue du conseil d'administration de l'ISA tenu le 13 Août 2012 sous la présidence de Monsieur le Chef de Gouvernement, le principe de création d'une commission a été retenu pour réfléchir sur les modalités pratiques de mise en place de la fusion ISA- ENA.

Il est à signaler enfin que le Conseil de gouvernement tenu le 19 septembre 2013 a examiné et adopté le projet de loi 038-13 portant création de l'Ecole nationale supérieure de l'Administration.

L'opération de fusion appelle les observations suivantes:

### **➤ Non mise en oeuvre du projet de fusion depuis 2008**

La lettre n°1607 du 4 juin 2008, adressée par le Premier ministre au Ministre délégué auprès du premier Ministre chargé de la modernisation des secteurs publics, fait part de l'accord royal en ce qui concerne la fusion entre les deux établissements.

Entre juin 2008 et Juillet 2012 et malgré quelques tentatives timides pour opérationnaliser cette fusion, le projet est resté en veilleuse et beaucoup d'incertitudes et d'incompréhension entourent la mise en place effective de cette fusion en plus des manques à gagner en termes de budget et des coûts



engendrés par le fonctionnement de deux établissements sans effets de synergie malgré la similitude de leurs missions et activités.

Les responsables concernés sont interpellés sur les raisons de ce retard dans la mise en œuvre du projet de fusion.

➤ **La gestion des affaires courantes et l'attentisme marquent les activités des deux institutions depuis 2004**

La Cour des comptes a constaté que le retard accusé dans la fusion de l'ISA et l'ENA et l'absence de visibilité quant aux modalités de sa concrétisation, ont installé ces deux institutions dans l'attentisme, ce qui s'est répercuté sur la programmation et la planification de leurs activités et a freiné le dynamisme escompté d'elles pour répondre aux besoins des administrations notamment à moyen terme.

➤ **Manque de vision sur les modalités pratiques de l'opérationnalisation de la fusion**

La finalité de l'opération de fusion devrait être guidée par la volonté de rationaliser les actions de formation administrative assumées aujourd'hui par les deux établissements ISA et ENA.

L'approche à adopter pour mettre en place les structures adéquates et ses implications en termes d'organisation ne sont pas encore définies ainsi que les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme en termes de fonctionnement interne, de gestion, de budgets et de modifications des textes nécessaires à la concrétisation du projet de fusion. Une concertation élargie de toutes les parties prenantes est nécessaire pour garantir la réussite du projet de fusion.

*La Cour des comptes prend acte du nouveau processus de fusion entamé depuis juillet 2012 sous l'égide du Chef du Gouvernement et recommande aux responsables concernés d'accélérer le processus de fusion afin de mettre en place une nouvelle institution capable de constituer un véritable vecteur de la modernisation de l'administration.*

## II. Réponse du Ministre délégué auprès du Chef du gouvernement chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'Administration

(Texte réduit)

### A. Appréciation de la gestion de l'ENA

#### 1. Stratégie et plans d'actions

##### ➤ Absence de stratégie et de plans d'action

La période couverte par la mission de contrôle de la cour des comptes (2006-2011) correspond à celle pendant laquelle la fusion des deux institutions (Ecole Nationale d'Administration (ENA) + Institut Supérieur de l'Administration (ISA)) était décidée et les tentatives de son opérationnalisation entamées.

Pour des raisons de rationalité et de conformité aux orientations gouvernementales, l'action de la direction de l'ENA s'est inscrite dans cette logique stratégique de fusion. Plusieurs projets pédagogiques et juridiques et plusieurs scénarios de réforme ont été conçus et élaborés par les professeurs de l'ENA dans cette perspective.

Cette vision stratégique ne pouvait pas être déclinée en plans d'action applicables, avec un échéancier précis de mise en œuvre, tant que le projet de fusion ENA/ISA n'était pas formellement entériné.

Entretemps, l'ENA continuait à fonctionner normalement conformément aux textes juridiques qui la régissent et qui fixent ses missions jusqu'à présent (...).

#### 2. Formation prodiguée: cycle de formation et cycle supérieur en gestion administrative

La forte proportion du nombre des candidats des ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la santé aux concours d'accès à l'ENA citée dans le rapport de la mission de contrôle s'expliquent par plusieurs raisons:

- Le Ministère de l'éducation nationale englobe le plus grand nombre de fonctionnaires. Ceux des ministères de l'intérieur (y compris les collectivités territoriales) et de la santé sont nombreux aussi;
- Les textes juridiques de l'ENA n'excluent aucune catégorie de fonctionnaires désireux de l'intégrer tant qu'ils sont autorisés par leurs administrations respectives;
- La transparence totale des concours et la garantie de l'égalité des chances d'accès à l'ENA est une valeur et une pratique consacrés à l'ENA, et si les élèves de l'ENA relevant de l'éducation nationale ou des ministères de la santé et de l'intérieur sont plus nombreux, c'est parce qu'ils sont méritants.

#### 3. Programme et pédagogie d'enseignement

##### ➤ Insuffisance en matière d'élaboration des programmes de formation

Conformément aux textes juridiques régissant l'ENA, les programmes de formation assurés par l'Ecole aux deux cycles de formation diplômante ont été conçus, élaborés et approuvés par les instances compétentes de l'ENA, c'est-à-dire le conseil de perfectionnement et le conseil scientifique. Les professeurs permanents de l'Ecole, après consultation officielle et formelle des différentes

administrations des départements ministériels qui ont exprimé leurs besoins en la matière, ont contribué à l'élaboration de ce programme.

Cette opération s'est déroulée avant 2006 (début de la période couverte par la mission de contrôle). Les P.V. des instances de gouvernance de l'ENA et les correspondances échangées avec les différentes administrations prouvent cette réalité. Elle ne s'est pas renouvelée depuis, parce que, toutes les parties concernées attendaient l'opérationnalisation de la fusion (décidée justement en 2006) d'une année à l'autre pour engager une réforme pédagogique en profondeur.

Les contenus des programmes de formation continue ont été arrêtés en fonction des « besoins/commandes » des administrations publiques partenaires de l'ENA.

Quand au conseil scientifique, il se réunissait régulièrement à l'occasion, par exemple, de la sélection des élèves de pays frères et amis candidats à la formation à l'ENA.

Pour ce qui est de la qualité de la formation, le parcours professionnel des lauréats des dernières promotions de l'ENA suffit (à lui seul en tant qu'indicateur) à témoigner de l'excellence de la formation prodiguée par l'ENA (...).

#### ➤ **Baisse du nombre des enseignants permanents et insuffisance de spécialistes**

Le nombre des enseignants permanents a effectivement baissé. Il est passé de 32 professeurs en 1992 à 15 en 2011. Certains ont intégré l'université, d'autres sont en situation de détachement ou à la retraite. En fait le Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration auquel l'ENA est rattachée a choisi de ne plus recourir au recrutement des professeurs permanents. C'est ainsi que l'Ecole n'en a pas recruté depuis 1991. La raison est la consolidation de l'ouverture sur les praticiens afin de bénéficier de la flexibilité qu'offrent les formateurs vacataires en fonction des besoins de formation qui sont changeants.

Cependant, malgré la réduction de l'effectif des enseignants permanents, l'ENA n'a pas souffert du manque de formateurs, car l'ouverture de l'Ecole sur les profils à haut potentiel qui pratiquent dans l'administration publique, complète le fichier de compétences dans lequel elle puise pour avoir toute sorte de spécialités.

Ces enseignants chercheurs permanents ne forment pas, que dans des disciplines d'ordre général. Les emplois du temps et les P.V. des examens prouvent qu'ils assurent des enseignements pointus.

En ce qui concerne le nombre d'heures de formation, le rapport avance le chiffre de 460 heures dispensées aux élèves. Ce chiffre est à corriger. A ce sujet, les observations suivantes peuvent être formulées:

- La charge horaire annuelle des enseignements par cycle et par spécialité est nettement supérieure à celle annoncée dans le rapport. Les emplois du temps prouvent cet état de fait;
- Les travaux de recherche et les stages des élèves n'ont pas été pris en considération dans le calcul de la charge horaire;

## **4. Formation continue**

#### ➤ **Absence d'ouverture du centre de recherches administratives et de perfectionnement (CRAP) sur le secteur privé**

L'ENA est juridiquement habilitée à assurer des prestations de formation continue au profit du secteur privé, mais encore faut-il qu'elle soit sollicitée par celui-ci pour assurer cette mission. En fait, malgré

les mesures prises par l'ENA pour promouvoir ce genre d'activité (marketing, offres de services), les entreprises préfèrent le recours aux cabinets privés de formation qui, entre autres, bénéficient de plus de souplesse de gestion comparativement aux entités publiques qui doivent observer la réglementation en vigueur et les procédures administratives et financières par souci de régularité de leurs actes. En plus, l'ENA n'étant pas érigée en établissement public, n'a plus de compte hors budget (comme se fut le cas avant 2001) qui offrait plus de souplesse.

#### ➤ **Difficultés dans la réalisation des actions de formation/insertion**

En réalité, il n'y a pas de difficultés particulières dans la réalisation des actions de formation/insertion, parce que plusieurs sessions de formation continue organisées par l'ENA sont, en fait, des sessions de formation/insertion, car elles sont dispensées au profit des nouvelles recrues. Ainsi, l'ENA a dispensé plusieurs sessions de formation/insertion pendant la période couverte par la mission de contrôle de la cour des comptes au profit, non seulement du Ministère de l'éducation nationale, mais aussi de l'agence nationale de conservation foncière, de cartographie et du cadastre (ANCFCC), du Ministère du travail, ... etc. En plus, le marché de la formation /insertion reste, encore, très restreint.

Les difficultés aux niveaux de la conception des programmes de formation /insertion et du règlement des prestations fournies au profit du Ministère de l'éducation nationale n'ont pas affecté le bon déroulement et la réussite de cette opération.

## **5. Recherche administrative**

#### ➤ **Insuffisance au niveau de la mission de recherche administrative :**

La mission de recherche est bien assurée par l'école même si elle a besoin d'être améliorée et encouragée. Depuis toujours et jusqu'aujourd'hui, les mémoires de fin d'études ont constitué des références riches dans lesquelles puisent les chercheurs et les praticiens.

Des manifestations scientifiques ont été aussi organisées par l'ENA entre 2006 et 2011 en collaboration avec des associations, centres de recherches nationaux et internationaux et revues spécialisées. Outre la REMALD (Revue marocaine de l'administration locale et du développement), l'ENA a organisé plusieurs manifestations scientifiques en collaboration avec d'autres entités d'études et de recherche, telles que l'association marocaine de droit constitutionnel, l'Organisation Arabe de Développement Administratif, le Centre Africain de Formation, de Recherche Administrative et de Développement, ... etc. Bien évidemment, des efforts supplémentaires seront consentis, mais dans l'ensemble le bilan reste positif par rapport à l'état général de la recherche dans notre pays.

## **6. Gouvernance et contrôle interne de l'ENA**

#### ➤ **Statut d'intérimaire du Directeur**

La situation d'intérimaire du directeur de l'ENA ne s'est pas répercutée forcément négativement sur la gestion de l'Ecole. En tout cas, ce n'est pas cette situation qui est à l'origine de la lenteur de la dynamique d'évolution et d'adaptation de l'Ecole.

En fait, plusieurs tentatives et actions réformatrices de l'Ecole ont été entamées mais n'ont pas abouti à cause, essentiellement, de la lenteur de l'opérationnalisation de la décision de fusion de l'ENA et de l'ISA. Cela ne signifie pas qu'il y a manque de visibilité et de leadership au niveau de la gouvernance de l'ENA: la préservation de l'Ecole, la non dilapidation de son label, la consolidation de son rayonnement international, et les prestations assurées pendant les 12 dernières années sont autant de réalisations à mettre à son actif. (...).

➤ **Non tenue des réunions du conseil de perfectionnement, du conseil intérieur et du conseil scientifique**

Le conseil de perfectionnement a tenu sa dernière réunion en février 2004 et avait émis des recommandations qui n'ont pas été appliquées car, elles allaient dans le sens du maintien des deux institutions, indépendantes l'une de l'autre. Or, quelque mois après leur adoption, l'idée de la fusion de l'ISA et de l'ENA a été avancée à l'occasion de la réunion du conseil d'administration de l'ISA en septembre 2004.

A l'époque, Monsieur le Premier Ministre avait créé une commission présidée par Monsieur le Ministre de la Modernisation des Secteurs Publics qui avait tenu plusieurs réunions et avait rédigé un rapport sur le repositionnement stratégique des deux institutions. Ce rapport, remis à Monsieur le premier Ministre en décembre 2004, était à l'origine du scénario de la fusion jugé prioritaire en 2006 et décidé, après l'Accord Royal, le 02 mai 2008.

Les recommandations du conseil de perfectionnement de l'ENA de 2004 n'étaient, donc, plus en concordance avec les orientations du rapport cité ci-haut émises après la réunion du conseil de perfectionnement de l'ENA. Cette situation ne permettait pas, la mise en œuvre des recommandations du conseil de perfectionnement. C'est ainsi qu'il a été préféré d'attendre l'aboutissement du processus de la fusion pour le convoquer. Malheureusement, les tentatives d'opérationnalisation de la fusion avaient tardé, la situation d'attente a beaucoup duré et le conseil de perfectionnement ne s'est pas réuni depuis 2004.

Le conseil scientifique se réunit régulièrement à l'occasion, par exemple, de la sélection des élèves étrangers pour la poursuite de leur formation à l'ENA. Il s'est réuni, aussi, avant 2006 pour approuver les programmes de formation assurés aux deux cycles de formation diplômante.

Quant au conseil intérieur, l'arrêté ministériel de son règlement intérieur n'a pas été publié; ceci est, aussi, dû à la situation d'attente dans laquelle se trouvait l'Ecole.

➤ **Missions non exécutées par le CRAP**

Le CRAP a été créé en 1993. Structure intégrante de l'Ecole, il a pour mission essentielle la promotion de la formation continue et du perfectionnement des cadres de l'administration et le développement de la recherche opérationnelle.

La direction de l'ENA a mis l'accent, dans un premier temps, sur la promotion de la formation continue qui génère des recettes propres qui sont en pleine ascendance ces dernières années.

Une autre mission a été confiée et accomplie par le CRAP : il s'agit de la promotion de la coopération internationale. Le CRAP a encadré, par exemple, une formation aux affaires européennes au profit des cadres de l'administration publique marocaine dans le cadre d'un projet de partenariat avec l'Union Européenne portant sur «l'administration publique au sein de cette Union» réalisé entre 2004 et 2009.

Le CRAP aurait pu, effectivement, être plus performant, s'il avait disposé des moyens nécessaires à sa bonne gouvernance. En fait le CRAP souffre des insuffisances suivantes:

- Sa situation juridique telle que fixée par le décret régissant l'ENA n'est pas à la hauteur des missions qui sont les siennes ;
- L'arrêté du Ministre de la Fonction Publique du 07 mai 2002 ne constitue pas vraiment une assise juridique opposable aux tiers ;
- L'ENA étant SEGMA (service de l'Etat géré de manière autonome) n'a plus de compte hors budget (comme ce fut le cas avant 1991) qui permet de motiver les professeurs et experts constitués en groupes de travail et de recherche spécialisés auprès du CRAP, d'où une certaine démotivation à s'investir dans des recherches appliquées.

#### ➤ **Limites du contrôle interne et reporting**

Mis à part le directeur et deux directeurs adjoints, l'ENA ne dispose pas d'un organigramme officiel. Ceci n'est pas prévu par les textes juridiques qui la régissent. Un organigramme de fait assure convenablement le fonctionnement normal de ses structures pédagogiques, administratives et financières, tant au niveau de la circulation de l'information et de la gestion qu'au niveau du suivi et du contrôle interne. Chaque service est chargé d'un certain nombre de tâches dont il est responsable et le directeur par intérim assure la coordination entre l'ensemble des services.

L'ENA ne dispose pas, non plus, d'un manuel de procédure définissant les normes de gestion parce qu'elle est une petite structure qui respecte les normes de gestion communément d'usage. Rien ne se fait sans qu'il ne soit en conformité avec la réglementation et les procédures en vigueur.

L'outil informatique est bien utilisé pour faciliter la circulation de l'information et le suivi des opérations comptables, administratives et pédagogiques. Le matériel informatique de l'ENA est important en quantité et en qualité. Son exploitation est bien optimisée et rationalisée. (...).

#### ➤ **Insuffisance dans le suivi des recettes de la formation continue**

Même si le centre de recherches administratives et de perfectionnement (CRAP) de l'ENA ne dispose pas de bases de données précises qui respectent des formalités qui permettent d'assurer un suivi régulier et pointu des devis, des bons de commande et des factures relatifs aux prestations de formation continue, et même si, comme signalé dans le rapport, le comptable assignataire n'envoie pas d'avis d'encaissement effectif des recettes pour informer le sous ordonnateur et lui permettre d'établir des situations à jour des recettes, le service de comptabilité ne ménageait aucun effort pour assurer le suivi des factures émises pour le recouvrement des recettes.

Pour ce qui est des diligences à entreprendre pour assurer le recouvrement des créances dues à l'école conformément à la réglementation en vigueur, il est important de signaler que ces diligences se font, avec doigté dans un premier temps. Cette démarche aboutit car les administrations redevables finissent par régler leurs arriérées. L'ENA reste dans la logique de la relation/ client et n'utilise des voies de recours officielles qu'après épuisement total des mesures incitatives auprès des bénéficiaires de ces prestations. Ceci, il est vrai, prend beaucoup de temps, mais le règlement des prestations payantes assurées par l'ENA finit par se faire. Des démarches officielles et formalisées ont d'ores et déjà été entamées pour le recouvrement des créances dues.

Il est à signaler aussi que l'assignation comptable de l'ENA a été changeante ces dernières années (trésorier régional, trésorier de Rabat, trésorier ministériel). Ce changement ne favorise pas la fluidité de l'échange des informations et le suivi des opérations entre l'ENA et les services du comptable assignataire sans, pour autant, occasionner des anomalies irréparables.

## 7. Gestion du patrimoine

### ➤ Difficultés en matière d'affectation de suivi du patrimoine de l'école

Des améliorations de forme sont à introduire à ce niveau pour se conformer à la recommandation de la cour, l'École fera le nécessaire pour y parvenir. Cependant, Les observations émises dans le rapport de la mission de contrôle suscitent les commentaires suivants :

- Le registre du matériel de l'ENA est à jour, bien tenu et les numéros des factures sont bien reprises dans ce registre ;
- Pour ce qui est des affectations du mobilier, elles sont rapportées sur un autre registre tenu en bonne et due forme, de sorte que les emplacements du mobilier sont facilement identifiables;
- Les numéros d'inventaire du matériel informatique se fait effectivement à la main et en « stylo-marqueur permanents à ancre non dégradable ». Cette façon de faire a été préférée à l'étiquetage que l'ENA a essayé et a jugé moins durable (car on l'arrache) que le « stylo-marqueur/permanent ». Tout le matériel informatique et de bureau porte, sans exception, un numéro d'inventaire.

Le matériel ancien de l'ENA est utilisé pendant les concours qu'elle organise à son compte ou au profit d'autres administrations publiques. Il est rangé dans des salles qui se nettoient périodiquement. Tout le matériel opérationnel de l'ENA est utilisé. Certain matériel, après utilisation, est rangé pour mieux le protéger (matériel de sonorisation, de projection, de simulation, ...). L'ENA ne dispose pas de matériel de traduction.

### ➤ Sous -utilisation des infrastructures et salles d'enseignement

L'infrastructure de l'ENA et, surtout, ses salles de formation sont convenablement utilisées, la configuration des salles de formation se présente comme suit:

- Nombre total des salles : 15
- Salles utilisées par les deux promotions du cycle supérieur : 02
- Salles utilisées par les spécialités des deux promotions du cycle de formation : 10
- Salles utilisées par la formation continue : 03 à 04

Si on ajoute à cela les travaux de groupes des élèves qui se font dans les petites salles, les soutenances des rapports de stage et de fin d'étude, les différentes activités organisées par le ministère de rattachement au siège de l'ENA, on réalise que l'École souffre d'un déficit en salles de formation que seule une gestion rationnelle et rigoureuse permet de surmonter.

L'amphithéâtre sert pendant une partie de l'année comme lieu de formation des élèves du Cycle de Formation en Gestion Administrative pendant les 06 mois de la formation commune parce qu'aucune autre salle n'a la capacité de contenir une centaine d'élèves que compte le groupe de cette formation commune. Il est sollicité aussi par différentes entités, publiques, privées, syndicales, associatives, ..., mais dès que l'ENA présente un devis, celles-ci se désistent. En plus, l'absence d'un espace de restauration n'encourage pas les parties qui sont prêtes à payer à organiser leurs activités à l'ENA.

En ce qui concerne la situation foncière de l'ENA, celle-ci n'est pas en mesure de produire des documents qui renseignent sur cette situation foncière parce qu'elle ne les a pas.

## **B. Appréciation du projet de fusion**

### **1. Mise en place du projet de fusion de l'ENA et de l'ISA est en veilleuse depuis 2008**

Le projet de fusion ENA-ISA n'est plus en veilleuse et l'incertitude et l'incompréhension qui l'entouraient sont levées. En effet, le projet de loi créant l'ENSA (Ecole Nationale Supérieure d'Administration) qui remplacera l'ENA et l'ISA a été adopté par le conseil de gouvernement le 19 septembre 2013 et sera incessamment soumis au parlement pour adoption.

### **2. Gestion des affaires courantes et l'attente marquent les activités de l'ENA**

Le retard accusé dans l'opérationnalisation du processus de la fusion a effectivement impacté le bon déroulement des activités de l'ENA, aux niveaux de sa gouvernance et de ses plans d'action parce qu'il a causé une situation d'attente et d'incertitude. Mais, malgré cet état de fait, l'ENA ne ménageait aucun effort pour accomplir les missions qui sont les siennes conformément aux textes juridiques qui la régissent dans les meilleures conditions et avec professionnalisme et persévérance. En témoignent les grands effectifs des candidats qui postulaient à l'accès aux différents cycles de formation, initiale et continue, son rayonnement international (l'ENA est membre depuis plusieurs années des conseils d'administration de l'Association Internationale des Ecoles et Instituts d'Administration et de l'Institut International des Sciences Administratives).

L'Ecole, pendant la période couverte par la mission de contrôle, a formé plusieurs promotions dans le cadre des deux cycles de formation initiale sanctionnés par des diplômes. Plusieurs lauréats de l'Ecole ont très bien évolué dans leur carrière. Certains ont intégré les grands corps de la haute administration, telle que celui des magistrats de la Cour des Comptes. D'autres occupent des postes dans la haute fonction publique et quelques uns ont investi le corps des enseignants-chercheurs.

L'ENA a contribué aussi à la consolidation de la culture de la formation continue au bénéfice des cadres de plusieurs entités administratives.

Les mémoires de fin d'études des lauréats de l'ENA et les rapports des stages sanctionnant les formations diplômantes sont des travaux de recherche opérationnels qui témoignent, comparativement aux institutions semblables, que l'ENA contribue d'une façon significative à la recherche scientifique appliquée.

### **3. Manque de vision sur les modalités pratiques de l'opérationnalisation de la fusion**

L'opération de fusion ENA/ISA, une fois formalisée et mise en œuvre, capitalisera les forces, les acquis et les expériences réussies des deux institutions (ENA+ISA) et essayera de transcender les faiblesses, et ce d'autant plus qu'une «vision intégrée et stratégique de la formation et de la recherche administratives» sous-tend le projet de fusion.

Cette façon de procéder, ajoutée à la détermination de la direction, du corps professoral de l'ENA et des différentes parties concernées par le processus de fusion, contribuera positivement au rassemblement des conditions de réussite de la future réforme. D'ailleurs, l'ENA a déjà élaboré plusieurs scénarios de projets de statut juridique, de structures de gouvernance et de montage financier de la nouvelle institution qui émanera de la fusion. Un projet pédagogique global et détaillé est aussi fin prêt. L'ENA est entrain, en ce moment, de se concerter autour de ces projets avec les parties concernées avant de les soumettre aux instances décisionnelles.



L'étude approfondie des besoins des administrations en profils qui répondent aux attentes réelles de cette administration n'a pas, non plus, été lancée. L'ENA y aurait fortement contribué et aurait mobilisé toute l'expertise dont elle dispose s'elle avait été programmée.

En fait, la dynamique de l'opérationnalisation de la fusion est relancée et tout laisse à croire qu'elle continuera dans un sens positif et sur des fondements qui garantiront la réussite de la réforme.

Malgré les contraintes de la conjoncture et du contexte dans lesquels l'ENA a évolué ces dernières années, celle-ci a accompli sereinement et convenablement ses missions. Les observations et les recommandations émises dans le rapport de contrôle de sa gestion par la cour des comptes contribueront à améliorer sa gouvernance et sa performance, et ce d'autant plus qu'elles coïncident avec la relance du processus d'opérationnalisation de la fusion de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Institut Supérieur de l'Administration qui sera concrétisée par la création d'un nouvel établissement »Ecole Nationale Supérieure d'Administration (ENSA)» dont le projet de loi l'instituant est déjà adopté par le conseil de gouvernement.

En fait, cette mission de contrôle est d'un grand intérêt et d'un apport important pour l'amélioration des capacités de gestion pédagogique, administrative et financière de l'ENA. Son rapport constituera une source d'inspiration à valeur ajoutée sûre pour les responsables de cette institution.

## Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA)

L'Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA), créé par le décret royal n° 832-67 du 9 regeb 1387 (13 octobre 1967), tel qu'il a été modifié et complété, notamment par le décret n° 2-10-221 du 16 jourmada II (20 mai 2011) portant réorganisation de l'institut, est un établissement d'enseignement supérieur ne relevant pas des universités. Il est organisé conformément aux dispositions de la loi n° 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur.

L'institut relève de l'autorité gouvernementale chargée du plan ; il est doté du statut de service d'Etat géré de manière autonome.

L'article 2 du décret précité, stipule que l'institut a pour mission d'assurer la formation, la recherche et l'expertise dans les domaines de la statistique, de l'économie appliquée, de l'informatique, de la démographie, de l'actuariat finance, de l'aide à la décision et dans les domaines connexes.

A l'exception de la formation initiale qui connaît une activité normale, les autres missions fonctionnent soit partiellement (le cas de la formation continue), soit ne sont pas opérationnelles (le cas de la recherche et de l'expertise).

L'INSEA dispose d'un conseil qui traite toutes les questions relatives aux missions et à la bonne marche de l'établissement.

Le personnel de l'institut comprend 48 enseignants permanents, 35 enseignants vacataires et 81 fonctionnaires et employés.

A l'instar des autres écoles d'ingénieurs et grâce à l'initiative qui a pour objet la formation de 10.000 ingénieurs à l'horizon 2010. L'INSEA a vu passer le nombre de ses nouveaux inscrits et de ses lauréats respectivement de 166 et 139 au titre de l'année universitaire 2006-2007 à 234 et 174 au titre de l'année universitaire 2009-2010.

Pour accompagner cette initiative, le budget a connu une augmentation importante. Il est passé ainsi de 32,97 millions de DH en 2008 à 41,97 millions de DH en 2010. Le budget de l'institut au titre de 2012 s'élève à 30,30 millions de DH.

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

Les principales observations relevées sont exposées ci après avec des recommandations en vue d'assurer une bonne réalisation des missions dévolues à l'institut et une optimisation des moyens mis à sa disposition ainsi que d'améliorer les systèmes de sa gestion.

#### A. Formation initiale

##### 1. Insuffisances liées à l'organisation du concours interne

L'organisation de la présélection au concours interne relève du personnel du service de la scolarité et des affaires estudiantines. Il a été constaté la non traçabilité des dossiers des candidats au concours (pas de délivrance d'accusé de réception de dépôt) ainsi que le manque de contrôle du travail effectué par les agents de l'institut (Le personnel du service est en majorité des techniciens 2ème ou 3ème grade chargés à la fois de recevoir les dossiers des candidats, les étudier et de décider soit de les retenir soit

de les écarter) et enfin l'opération de dépouillement des dossiers des candidats au concours interne, ne donne lieu à aucun PV décrivant le déroulement de l'opération.

*Ainsi, afin d'assurer plus de transparence et d'équité, il est recommandé à l'INSEA de mettre en place une procédure formalisée de présélection au concours interne qu'elle organise annuellement.*

## **2. Non respect de la charge horaire minimum pour les enseignants permanents**

Les données élaborées par le service de la scolarité retraçant le volume horaire réalisé par les enseignants permanents au titre de l'année scolaire 2011/2012, a permis de constater ce qui suit :

- 12% seulement des professeurs permanents enseignent plus de 150h par an ;
- 28% des professeurs permanents enseignent entre 100h et 150h par an ;
- 53% des professeurs permanents enseignent entre 50h et 100h de cours magistraux par an.
- 7% des professeurs permanents ne dépassent pas 50h de cours magistraux par an.

Il apparaît que le volume horaire réalisé par la majorité des professeurs permanents est largement inférieur au minimum requis par les textes réglementaires.

*Il est recommandé à l'institut de :*

- *Respecter la réglementation en vigueur en matière de charge horaire à réaliser par les professeurs permanents.*
- *Veiller à l'optimisation de ses ressources pédagogiques.*
- *Faire un suivi rigoureux pour expliquer les écarts relevés sur les volumes horaires impartis par l'institut au corps professoral et d'agir pour y remédier.*

## **3. Insuffisances au niveau des vacances**

### **➤ Défaillance du système de suivi des heures de vacation**

Le suivi de la présence des professeurs vacataires relève du service de la scolarité et des affaires étudiantes. Ce dernier, et sur la base de fiches de présence, tient la situation des heures dispensées par chaque vacataire. La commission a relevé que le service ne dispose pas des fiches de présence de toutes les séances dispensées par ces professeurs et qui représentent l'une des pièces maîtresses de liquidation des frais de vacation. Cela présente un risque potentiel en ce qui concerne la détermination de la rémunération réelle de ces vacataires.

*Il est recommandé à l'institut de mettre en place des applications informatisées de suivi des absences et d'en assurer un suivi et un reporting régulier.*

### **➤ Les écarts au niveau de la liquidation des frais des vacances**

La comptabilisation des heures de vacances sur la base des emplois du temps, des séances de surveillance et d'encadrement, des années 2008 à 2012, a donné lieu à la présence d'écarts importants par rapport aux mémoires liquidés par le service de la scolarité.

*Il est recommandé à l'institut de mettre en place des procédures claires et respectées en matière de gestion des vacances servies aux professeurs intervenants en se conformant aux textes réglementaires en vigueur. Et par ailleurs, les responsables sont invités à réfléchir, dans les meilleurs délais possibles, à mettre en place un dispositif plus transparent et adéquat des frais de vacances.*

## B. Formation continue

### ➤ Non réalisation des objectifs visés dans le cadre de la formation continue

L'INSEA a prévu dans son projet de plan d'action 2008-2012, un programme visant la promotion de la formation continue comme vecteur important du rayonnement de l'institut sur le plan national. La stratégie devait s'articuler autour de la logique du marché et porter sur les actions suivantes :

- Réalisation d'un sondage pour identifier les besoins des établissements publics et privés en formation continue ;
- Réalisation d'une campagne d'information appropriée à l'adresse de ces organismes ;
- Promotion de la formation à la carte et sur demande ;
- Formation dans le cadre de masters professionnels autour de thèmes divers.

La commission a relevé qu'aucune des mesures précitées n'a été réalisée par les responsables de l'institut en vue de la promotion de ce volet, pourtant porteur et prometteur.

*Il est recommandé à l'INSEA de développer la mission de formation continue au profit des secteurs public et privé en harmonie avec ses objectifs de formation initiale. A cet égard, le renforcement de cette attribution permettra entre autres de mettre en exergue le professionnalisme de l'institut dans ses domaines de compétences et de drainer des recettes propres (conditions requises pour ériger une entité en SEGMA).*

## C. Recherche scientifique

### ➤ Non prise des mesures nécessaires au développement de la recherche scientifique

La recherche constitue un instrument qui met en harmonie les potentialités humaines, académiques et scientifiques de l'institut avec les intérêts et les préoccupations de l'environnement économique et social. Le plan d'action 2008-2012 a inscrit un certain nombre d'actions comme la création de laboratoires de recherche ; l'adhésion aux réseaux de recherche et l'organisation de rencontres scientifiques selon un programme annuel préétabli. Force est de constater que la majorité des actions précitées n'a pas été réalisée.

*Il est recommandé à l'institut de mettre en place les structures nécessaires pour l'exercice de sa mission de promotion de la recherche scientifique et de s'ouvrir davantage sur l'environnement national et international de la recherche.*

## D. Expertise

### ➤ Absence des moyens nécessaires pour la réalisation des objectifs tracés dans le cadre du développement de l'expertise

La mission de l'expertise revêt un caractère scientifique pointu, et sa réussite dépend, entre autres de la mise en place des moyens adéquats qui répondent aux exigences de l'évolution de la science et des technologies de l'information et de la communication à savoir: l'installation de laboratoires de recherche scientifique et technique, le développement des technologies de l'information et de la communication, l'échange d'expertise et de données avec les universités, les entreprises et les départements techniques...etc. La commission a relevé, la non disponibilité de moyens à même de permettre (entre autres) une meilleure compétitivité de l'institut et l'amélioration de ses performances dans ses domaines de compétences.

*A l'instar de sa mission de recherche scientifique et conformément aux textes en vigueur, il est recommandé à l'institut de mettre en place les moyens nécessaires pour le développement de la mission d'expertise.*

## **E. Gouvernance et activités de gestion**

### **1. Faiblesse du contrôle interne notamment en ce qui concerne la séparation des tâches**

Le principe de base du contrôle interne, à savoir la séparation des tâches, n'est pas respecté, notamment au niveau du service de la scolarité où la même personne reçoit les dossiers de candidature au concours, les étudie et décide soit de les accepter soit de les rejeter.

Il en est de même de l'agent responsable du magasin qui assure la tenue de la situation de stock, enregistre les entrées et les sorties, participe aux commissions d'ouverture des plis, procède à la saisie des données relatives aux marchés et bons de commande et atteste à lui seul le service fait. Ces pratiques sont de nature à accentuer les risques d'erreurs ou de fraude.

*Il est recommandé à l'INSEA de renforcer son système de contrôle interne pour plus d'efficacité et d'efficience dans le cadre de l'exercice de ses activités.*

### **2. Absence de manuel de procédures**

La commission a relevé l'absence d'un manuel de procédures, permettant de formaliser les opérations exécutées et de décrire de manière précise et détaillée les circuits de flux de documents et d'informations, et de délimiter les responsabilités de chacun des intervenants.

*Il est recommandé à l'INSEA d'accélérer le processus de mise en place de son manuel de procédures.*

### **3. Insuffisances dans la gestion du Personnel**

Concernant la gestion du personnel administratif, il a été relevé des insuffisances dans le taux d'encadrement (27,8%), ainsi que d'autres liées à la répartition inadéquate aux postes de travail, en plus des carences en matière de la formation continue de ce personnel, telle que dans le domaine de la comptabilité, la gestion des marchés publics,... etc.

*Il est recommandé à l'INSEA d'améliorer la gestion de son personnel administratif par :*

- *La prise de mesures nécessaires en vue d'améliorer le taux d'encadrement de cette catégorie et d'en assurer la relève.*
- *La mise en place d'une répartition rationnelle du personnel, en procédant à un redéploiement des effectifs en vue de doter les services de l'institut de moyens humains nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.*
- *L'élaboration d'un plan de formation continue qui permettrait de répondre aux besoins spécifiques de cette catégorie du personnel.*

### **4. Forte dépendance de la subvention d'exploitation et insuffisance des efforts pour drainer les ressources propres**

La répartition des recettes d'exploitation de l'institut sur la période 2008 à 2012 montre la part importante que représente la subvention dans le budget de fonctionnement. Cette subvention est passée de 64,52% en 2008 à 76,55% en 2012, soit plus que les 2/3 du budget.

Les recettes propres quant à elles ne représentent en moyenne que 7% du budget et concernent principalement les produits des ventes des tickets du restaurant, et la participation des étudiants aux frais de l'internat.

Par ailleurs, il a été constaté que l'INSEA dispose de potentiels importants qui lui permettent de drainer davantage de ressources propres à travers :

- La promotion de la formation continue dans ses domaines de compétences en organisant des stages, des séminaires, des colloques au profit des établissements publics et privés ;
- Le développement de la recherche scientifique et technologique dans le cadre de programmes de recherche régionaux, nationaux ou internationaux ;
- La réalisation d'études et des travaux d'expertise au profit des tiers.

Force est de constater que les efforts consentis dans ces domaines restent en deçà des objectifs assignés et ne permettent pas d'atteindre les résultats escomptés.

*L'institut est invité à déployer plus d'efforts pour l'amélioration de ses ressources propres.*

## **5. Absence d'une stratégie de communication**

La valorisation du savoir faire de l'institut dans les domaines qui lui sont dévolus passe, par la promotion de la communication, afin de le faire connaître d'avantage dans son environnement socio économique et aussi de faire connaître les différents aspects scientifiques et techniques, sur lesquels il peut éventuellement intervenir. Des actions bien qu'inscrites dans le plan stratégique 2008-2012 n'ont pu être réalisées, à savoir: l'établissement d'une stratégie de communication, et le développement de la communication institutionnelle.

*L'INSEA est invité à mettre en place un plan de communication selon une démarche marketing permettant de faire connaître le potentiel de l'Institut et les services qu'il peut offrir.*

## II. Réponse du Haut commissaire au plan

(Texte intégral)

### A. Formation Initiale

#### 1. Insuffisances liées à l'organisation du concours interne

Le traitement des dossiers des candidats au concours interne obéit au référentiel des critères de présélection établis par le Conseil de l'établissement qui sont basés, essentiellement, sur l'âge du candidat ainsi que le nombre de mentions obtenues et portés à la connaissance du public à travers l'avis dudit concours.

Les candidatures répondant à ces critères sont systématiquement présélectionnées. L'INSEA procède, d'ailleurs, à l'affichage des listes cachetées des candidats retenus dans les locaux de l'établissement et sur son site web 10 jours avant la date officielle dudit concours, ce qui laisse un délai raisonnable pour toute réclamation à ce sujet, le cas échéant. Aussi, les membres du Conseil de l'établissement contrôlent, pour chaque candidat admis, la satisfaction des critères de présélection lors des délibérations des résultats dont les travaux sont consignés dans un procès verbal.

Ceci dit, l'INSEA prend note de la recommandation relative à la délivrance d'un accusé de dépôt du dossier de candidature.

#### 2. Non respect de la charge horaire minimum par les enseignants permanents

Les spécialités et les profils des enseignants chercheurs de l'Institut comparés aux modules enseignés ne permettent pas toujours d'appliquer la charge horaire réglementaire d'autant plus que ces enseignants s'occupent, également, de l'encadrement des Projets de Fin d'Etude, de l'évaluation de ces derniers au même titre que les stages de découverte et d'application, de la surveillance des contrôles et examens ainsi que de la coordination des modules d'enseignement et des filières.

L'Institut prend note de la recommandation et veillera à l'amélioration de la situation.

#### 3. Insuffisances au niveau des vacances

##### ➤ Défaillance du système de suivi des heures de vacation

En plus des fiches de présence des étudiants aux séances assurées par les enseignants vacataires, les annonces de rattrapage, d'avancement ou de report de séances sont disponibles auprès du service de scolarité et des affaires estudiantines. Certes, la non informatisation de la tenue de ces fiches et annonces n'en facilite pas le dépouillement, néanmoins, des situations journalières des cours dispensées sont dûment établies pour le suivi.

Ceci dit, l'INSEA souscrit à la recommandation de mise en place d'une application informatique de suivi de l'ensemble des enseignements.

##### ➤ Les écarts au niveau de la liquidation des frais de vacation

Les écarts relevés résultent de l'insuffisance des crédits budgétaires pour la couverture des frais de vacations assurées durant une année scolaire. Depuis l'année 2006, les paiements de reliquats dus aux enseignants vacataires sont reportés et réglés les années suivantes selon la disponibilité des crédits. L'assainissement de cette situation implique une dotation budgétaire suffisante pour régler, une fois pour toute, les montants restants dus aux vacataires.

L'INSEA prend, néanmoins, note de la nécessité de mettre en place une application informatique de suivi des vacances.

## **B. Formation Continue**

L'INSEA est autorisé à exercer la mission de la Formation Continue par le texte de réorganisation entré en vigueur le 20 mai 2011. Cependant, l'exercice effectif de cette mission se heurte à l'absence d'une rubrique budgétaire dédiée aux dépenses consécutives à cette activité. La possibilité de recourir, pour cette activité, exclusivement aux enseignants vacataires existe certes mais cela exclurait de bénéficier de l'expertise des enseignants permanents.

## **C. Recherche Scientifique**

L'approbation par le Conseil de coordination de la Formation des Cadres de l'arrêté du Chef du gouvernement relatif aux structures d'enseignement et de recherche de l'INSEA, qui institue les équipes et laboratoires de recherche ainsi que le Centre d'études doctorales et en fixe le fonctionnement, n'est intervenue que le 14 novembre 2013. Aussi, la mise en place des équipes et laboratoires de recherche, n'a-t-elle pu être programmée que pour l'année 2014.

## **D. Expertise**

Avec l'adoption du texte de réorganisation de l'Institut entré en vigueur en 2011, l'INSEA peut, désormais, répondre aux demandes d'expertise des organismes des secteurs publics ou privés, d'autant plus qu'il dispose d'un corps d'enseignants chercheurs permanents de profils pointus et diversifiés.

Néanmoins, la gestion financière d'une telle activité pose le problème de l'absence d'une ligne budgétaire dédiée aux dépenses qui en résultent et auquel l'INSEA œuvrera, en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances, pour trouver la solution adéquate.

## **E. Gouvernance et activités de gestion**

### **1. Faiblesse du contrôle interne notamment en ce qui concerne la séparation des tâches**

L'Institut a pris note de cette recommandation et a procédé au redressement des situations relevées.

### **2. Absence de manuel de procédures**

L'INSEA a pris note de la recommandation relative à l'adoption d'un manuel des procédures propre à sa gestion administrative. Pour ce qui est des processus de gestion de la dépense, la mise en œuvre du manuel des procédures en cours de validation par le HCP, est programmée pour 2014.

### **3. Insuffisances dans la gestion du personnel**

L'opération de redéploiement du personnel administratif est en cours dans le but d'assurer l'équilibre entre les services administratifs et de préparer la relève.

Bien que le personnel administratif de l'INSEA bénéficie de sessions de formation continue organisées par le HCP dans le domaine des activités de supports, un programme de formation continue propre à l'INSEA est en phase d'élaboration.



#### **4. Forte dépendance de la subvention d'exploitation et insuffisance des efforts pour drainer des ressources propres**

Comme souligné auparavant, la mobilisation des ressources propres potentielles, à travers la Formation Continue et l'expertise au profit des tiers reste tributaire de l'adaptation de la nomenclature du budget de l'INSEA pour l'individualisation des dépenses consécutives à ce genre d'activités. Aussi, l'Institut s'engage-t-il à étudier, en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances, les solutions possibles à cet égard.

#### **5. Absence d'une stratégie de communication**

La conception d'une stratégie de communication, qui a été amorcée en 2010 par la mise en place d'une cellule chargée de la promotion de la communication autour de l'Institut et de ses activités, a fini par être stoppée faute de moyens humains et financiers suffisants. Ceci étant, l'INSEA dispose d'un site web dont la rénovation complète vient d'être lancée. L'INSEA est, également, présent dans les Forums des étudiants qui accèdent, dans ce cadre, aux dépliants distribués.

Tout ceci n'enlève rien, cependant, à la pertinence de l'adoption d'une stratégie intégrée de communication de l'Institut.

## Faculté Polydisciplinaire de Taza

La Faculté polydisciplinaire de Taza a été créée initialement comme Centre d'études universitaires, par l'arrêté n°203-02 du 29 Kaada 1422 (13 février 2002) du Ministre de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique. Il a été transformé en Faculté polydisciplinaire par le décret n°2-03-683 du 16 Kaada 1425 (29 décembre 2004), complétant le décret n°2-90-554 du 2 Rejeb 1411 (18 janvier 1991), relatif aux établissements et cités universitaires. La Faculté relève de l'Université Sidi Mohamed Ben Abdellah de Fès, et a ouvert ses portes à partir de l'année universitaire 2003-2004.

Au titre de l'exercice 2011, son budget s'élevait à 5,15 MDH pour le fonctionnement et 19,33 MDH pour l'investissement.

L'effectif des étudiants de la Faculté n'a pas cessé d'augmenter depuis son ouverture. Il s'élevait en 2011-2012 à 9310 étudiants, encadrés par 96 enseignants et répartis entre douze filières accréditées. Le nombre des lauréats de la Faculté est de 3094, depuis son ouverture jusqu'à l'année universitaire 2010-2011.

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

#### 1. Missions de la Faculté polydisciplinaire de Taza

Conformément à l'article 2 du décret n°2-04-89 du 18 Rabii ii 1425 (07 juin 2004), fixant la vocation des établissements universitaires, les cycles des études supérieures, ainsi que les diplômes nationaux correspondants, les facultés polydisciplinaires ont pour mission de dispenser l'enseignement supérieur en formation initiale et en formation continue dans les champs disciplinaires relatifs aux Lettres, sciences humaines et arts, Mathématiques, informatique, physique, chimie, sciences de la vie, de la terre et de l'univers et Sciences juridiques, économiques, sociales et de gestion.

Néanmoins, durant la période 2003-2011, la Faculté n'a pas réalisé l'activité relative à la formation continue, bien qu'elle constitue l'une des missions prévues par le décret susmentionné.

Par ailleurs, bien que le décret n'ait pas prévu la recherche scientifique parmi les missions des facultés polydisciplinaires, les enseignants de la Faculté ont créé des laboratoires et des équipes de recherche et exercent une activité de recherche scientifique. Cette situation trouve sa justification, selon la Faculté, dans le décret n°2-96-793 du 11 Chaoual 1417 (19 février 1997) portant statut particulier du corps des enseignants chercheurs de l'enseignement supérieur qui prévoit dans ses articles 3 et 4 que la recherche scientifique fait partie des fonctions statutaires des enseignants chercheurs.

##### ➤ Insuffisance du nombre des filières professionnalisantes

A l'exception de la filière «Sciences de la Matière Chimie», qui ne représente que 1,82% du nombre total des étudiants inscrits en 2011-2012, les formations initiales dispensées par la Faculté dans le cadre des douze filières n'ont pas une vocation professionnalisante. Cette insuffisance va à l'encontre des objectifs de la réforme «Licence-Master-Doctorat» qui vise, entre autres, le développement de la professionnalisation des études supérieures, en vue de faciliter l'insertion des lauréats dans l'environnement socio-économique.

*A cet égard, la Cour des comptes recommande à l'université de développer davantage les filières de licence professionnelle, afin de permettre une meilleure adaptation de la formation dispensée par la Faculté aux besoins et attentes du marché socio-professionnel.*

#### ➤ **Insuffisance du rendement interne**

La Faculté ne dispose pas de statistiques précises. C'est pourquoi elle procède à l'évaluation de son rendement interne sur la base d'un échantillon portant sur les taux de validation des semestres. Estimé à 30%, ce taux doit subir encore des améliorations, bien qu'il ait été considéré par la Faculté comme étant satisfaisant par rapport aux établissements à accès ouvert.

Par ailleurs, la revue de l'échantillon a montré que les taux de validation les plus faibles ont été enregistrés dans le premier semestre. En effet, les taux de validation, au titre de l'année universitaire 2006-2007, n'ont pas dépassé 22% pour la filière des Etudes Arabes et 4% pour la filière Sciences Economiques et de Gestion, sachant que ces taux intègrent une partie importante des étudiants inscrits dans moins de quatre modules (les étudiants redoublants sont exemptés des modules validés lors des années antérieures).

L'insuffisance des taux de rendement interne et de validation des semestres trouve en partie son explication dans les conditions de déroulement de la formation, comme il sera précisé dans les observations qui suivent.

#### ➤ **Insuffisance de la capacité d'accueil de la Faculté polydisciplinaire**

La capacité d'accueil de la Faculté polydisciplinaire de Taza s'élève à 3700 étudiants. Elle a été construite au début pour abriter le Centre des études universitaires, dont le cursus universitaire se limitait au DEUG.

Toutefois, la transformation dudit Centre en Faculté pluridisciplinaire qui délivre des licences n'a pas été accompagnée par l'augmentation de sa capacité d'accueil, ce qui s'est traduit par le sureffectif et l'encombrement de ses locaux. A titre d'exemple, le nombre des étudiants inscrits au titre de l'année universitaire 2011-2012 a dépassé de deux fois et demi la capacité d'accueil de la Faculté (9310 étudiants). Dans ce cadre, il convient de rappeler les dispositions du contrat d'objectifs du plan d'urgence, conclu entre la Faculté et l'Université, qui a autorisé l'utilisation de la capacité d'accueil à hauteur de 132% au titre de l'année universitaire 2008-2009.

#### ➤ **Réduction du volume horaire des modules dispensés par la Faculté polydisciplinaire**

Le Doyen de la Faculté polydisciplinaire a réduit la durée des séances des cours de deux heures à une heure et demie, au titre de l'année 2009/2010, puis à une heure vingt minutes, au titre de l'exercice 2010/2011. Ces décisions ont entraîné la réduction du volume horaire des modules prévus par les cahiers d'accréditation des filières de 40 à 26 heures, amputant ainsi chaque module de plus du tiers de son volume horaire.

En outre, les investigations réalisées sur place, ainsi que la revue de la documentation, ont révélé la non-organisation des séances de rattrapages pour les modules qui n'ont pas atteint le volume horaire prévu par les cahiers descriptifs des filières.

#### ➤ **Insuffisance du taux d'encadrement pédagogique**

L'encadrement pédagogique délivré par les enseignants aux étudiants de la Faculté reste insuffisant avec des variations significatives d'une filière à l'autre. En effet, si ce taux d'encadrement n'est que de six étudiants pour chaque enseignant de la filière Sciences Mathématiques et Informatique, il dépasse

282 étudiants par enseignant, au niveau de la filière Droit Privé Arabe et 102 étudiants par enseignant, au niveau de la filière Sciences de la Vie et de la Terre. Devant une telle situation, la Faculté recourt aux services des enseignants vacataires, qui représentent jusqu'à 66% de l'effectif total des enseignants.

#### ➤ Absence du contrôle continu

Le Cahier des normes pédagogiques nationales du cycle de la licence (approuvé par l'arrêté du ministre de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique n°1695-04 du 9 chaabane 1425 (24 septembre 2004)) prévoit le contrôle des connaissances des étudiants par le moyen d'épreuves de contrôle continu. Cependant, la Faculté polydisciplinaire se limite à l'examen final, et ne recourt pas à cette forme d'évaluation, ce qui n'offre pas aux enseignants la possibilité de connaître le niveau des étudiants au cours du semestre, en vue de procéder aux ajustements nécessaires.

#### ➤ Non-réalisation des travaux pratiques et des sorties sur le terrain pour certaines filières

Plusieurs filières scientifiques et de géographie n'assurent pas les travaux pratiques aux étudiants, à cause de l'insuffisance du matériel et des produits chimiques de laboratoire. De même, elles n'assurent pas les sorties sur le terrain destinées à consolider les acquisitions théoriques des étudiants, à cause de l'absence d'un bus réservé aux déplacements des étudiants.

#### ➤ Non-exploitation du matériel de laboratoire acheté sur demande des enseignants

La visite réalisée par la Cour des comptes aux laboratoires de la Faculté a révélé l'acquisition de plusieurs appareils qui se trouvent depuis longtemps hors-service. C'est le cas à titre d'exemple de la «chaîne HPLC spectra system thermo FINNIGAN», acheté avec un montant de 765.505,00 DH. Le défaut de mise en service de cet appareil a privé les étudiants du module Spectroscopie et Chimie Analytique des travaux pratiques, en plus de l'expiration du délai de garantie prévue par le marché.

De même, plusieurs appareils achetés par la Faculté n'ont pas été intégrés dans les programmes des travaux pratiques pour la simple raison que les enseignants qui les ont commandés n'enseignent plus dans la Faculté. C'est le cas notamment des appareils suivants : *Electrophorèse de protéine automatisé, Titration Karl Fisher pour dosage de l'humidité pour liquides, solides par volumétrie, Incubateur à CO2, Vibro-boyeur à billes, Système de chromatographie basse pression*. D'autres appareils se trouvent hors-service à cause de leur réception avec des accessoires manquants ou non conformes, comme c'est le cas de la *Roue maxwell* réceptionnée avec un «pied en A-pass» manquant.

#### ➤ Modification des résultats des concours de recrutement de deux techniciens

L'examen du dossier de recrutement de deux techniciens en informatique et électronique a montré que les résultats ont été modifiés au profit des deux candidats retenus.

En effet, la comparaison du procès-verbal du concours, adressé au ministère de tutelle en date du 25 novembre 2010, avec les copies d'examen a révélé que la note du sujet d'ordre générale attribuée au candidat retenu en informatique (K.M.) a été changée de 04/20 à 12/20. Pour le sujet d'ordre technique, le secrétaire général n'a pas produit les épreuves corrigées des candidats. De même, les notes des épreuves obtenues par le candidat en électronique (C.A.) relatives au sujet d'ordre général (06/20) et au sujet d'ordre technique (08/20) ont été modifiées par la note de 12/20 pour les deux épreuves.

Les moyennes ainsi attribuées aux deux candidats retenus (13,08/20 pour le technicien en informatique et 13,07/20 pour le technicien en électronique) ont été entachées de non-sincérité.

## 2. Projet de construction des bâtiments de la Faculté polydisciplinaire de Taza

La Faculté polydisciplinaire de Taza a été construite avec un coût total de 69,77 MDH, sur un terrain de sept hectares. Toutefois, la réalisation des travaux de construction soulève les observations suivantes :

### ➤ Réalisation de travaux des gros-œuvres et d'étanchéité de manière non-conforme aux normes en vigueur

La quasi-totalité des façades extérieures des bâtiments de la Faculté présentent des signes de vieillissement. Les murs sont parcourus de fissures dont certaines sont prolongées à l'intérieur des bâtiments et traversent toute l'épaisseur des murs et parfois même les éléments de structure. Le schéma typologique de ces fissures sur les murs ne suit aucune logique pathologique, leurs formes et leurs tracés vont de simples fissures qui suivent les joints de maçonnerie jusqu'aux fissures horizontales en passant par les verticales et celles en diagonale.

De même, la mise en œuvre des joints de construction laisse apparaître, lors des tassements différentiels, des tracés de fissures irrégulières et qui sortent totalement de leurs lignes, notamment au niveau du bâtiment des enseignants où ces joints connaissent une divergence notable au fur et à mesure qu'on s'oriente vers le haut.

Les pieds de murs sont parcourus par des fissures plus ou moins profondes qui séparent les murs des dallages périphériques et qui atteignent jusqu'à cinq centimètre d'épaisseur, ce qui montre que ces dallages périphériques ne sont pas construits selon les règles de l'art.

Aussi, ces dallages périphériques sont parfois sous forme de deux ou trois couches de béton, superposées et coulées en des temps différents. Leur niveau, situé parfois au-dessous du niveau de la terre végétale, ne permet pas l'écoulement de l'eau vers l'extérieur. Ce schéma aggrave la situation des bâtiments, car les fondations sont alimentées en permanence par les eaux de pluies à travers les joints.

Les murs de soutènements réalisés en béton armé sont sujet de fissures plus visibles et de décollements dangereux et ils sont longés de voiles en béton armé réalisés récemment et dont la finalité reste inexplicée en l'absence d'une approche globale de redressement des anomalies constatées sur la totalité du projet.

Le mur de clôture de la partie Sud et Sud-Ouest tombe en ruine. Les constatations montrent qu'il est insuffisamment fondé, non séquencé par des éléments de structure et manque de système de drainage malgré le fait qu'il est exposé aux flux des eaux de pluies. Par ailleurs, ce mur est exposé, dans des endroits, à d'énormes charges de remblais, ce qui le fait travailler en mur de soutènement provoquant ainsi sa ruine.

Les plafonds des amphithéâtres et de certaines parties des blocs de salles de cours, non couverts par un staff en plâtre, laissent apparaître une dégradation très avancée des peintures et enduits, signe d'infiltrations des eaux dues à une mauvaise étanchéité.

### ➤ Non-prise des diligences nécessaires pour la réception définitive des travaux des gros-œuvres et d'étanchéité

Les travaux relatifs aux différents lots ont été réceptionnés provisoirement en novembre 2003 et définitivement en 2004 sauf le lot gros œuvres étanchéité dont la réception définitive a été bloquée par le maître d'ouvrage, à cause des anomalies survenues après la réception provisoire. En effet, il a refusé la signature du procès-verbal de réception définitive du 31 décembre 2008, signé par le maître d'ouvrage délégué, le bureau d'études, le groupement d'architectes et l'entreprise responsable des travaux.

A cet égard, la Cour des comptes souligne l'état préoccupant des bâtiments et ouvrages construits sur la sécurité des étudiants, enseignants et personnel administratif de la Faculté.

*A ce titre, la Cour des comptes recommande ce qui suit :*

- *Réaliser une expertise par un laboratoire spécialisé en vue d'analyser les défaillances et sinistres des bâtiments construits et de trouver leurs origines. L'expertise doit apporter des éclaircissements sur la pertinence des résultats des études géotechniques, la conformité des solutions techniques adoptées par le BET lors des choix et calculs des structures, la conformité des matériaux utilisés aux prescriptions techniques du CPS (bétons, ferrailage, enduits, briques agglos et produits d'étanchéité), ainsi que la conformité des techniques et procédés de construction aux règles de l'art;*
- *Dresser une situation urgente, après la réalisation des expertises nécessaires, permettant de prendre les mesures préventives relatives à l'exploitation des bâtiments qui présentent un danger pour les usagers.*

### **3. Paiements non-conformes de certaines dépenses**

#### **➤ Paiement des dépenses d'aménagement de la salle omnisport**

Bien qu'elle ne fasse pas partie de ses locaux, la faculté polydisciplinaire a supporté des dépenses d'un montant de 145.080,00 DH, relatives aux travaux d'aménagement de la salle omnisport construite par l'USMBA de Fès (ordre de paiement n°245/2011, facture n°21/2011).

#### **➤ Paiement des charges d'abonnement à une ligne de réseau spécialisée sans qu'elle soit utilisée par la Faculté**

La faculté a souscrit un abonnement de deux ans avec Maroc Télécom, pour un montant de 5.520 DH par mois, en vue de se connecter au réseau de l'USMBA et bénéficier ainsi de la connexion au réseau MARWAN. Cette liaison spécialisée, qui a coûté à la Faculté 160.080,00 DH pour la période de l'abonnement, est restée inutilisée depuis sa souscription en octobre 2008 jusqu'à son annulation en février 2011.

Il y a lieu de signaler que le conseil de l'établissement du 12 janvier 2009 a discuté le problème de cette liaison et a pris la décision de l'annuler et de consacrer le montant correspondant au renforcement du débit ADSL et à la passation d'un contrat d'entretien du réseau informatique de la Faculté, mais aucune suite n'a été réservée à cette résolution.

#### **➤ Paiement des consommations d'eau et d'électricité au profit de tierces personnes**

Les dépenses de consommation d'eau et d'électricité ont augmenté de manière significative durant la période 2008-2011. En effet, la facture annuelle d'eau est passée de 31.257,21 DH en 2008 à 82.231,66 DH en 2009 puis à 217.984,29 DH en 2011. De même, la facture d'électricité est passée de 107.152,70 DH en 2008 à 154.899,29 DH en 2009 puis à 185.084,66 DH en 2011.

Ces augmentations ont coïncidé avec les périodes de réalisation des travaux de construction de trois amphithéâtres et d'une salle de conférence (marché n°1Inv/2009) et le renforcement des murs de soutènement (marché n°03/2010). En outre, le doyen a autorisé l'attributaire du marché n°3/2010 à effectuer un branchement électrique de quatre files au sein de la Faculté sans aucune contrepartie (autorisation n°472/10 du 01 octobre 2010), ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article 29 du CPS afférent au marché sus indiqué qui prévoit que les frais de branchement aux réseaux d'eau potable, d'électricité et de téléphone sont à la charge de l'entrepreneur.

Dans le même sens, le budget de la Faculté supporte les frais de consommation d'eau et d'électricité de quatre logements de fonction qui ne disposent pas de compteurs individuels. A cet égard, la Cour des comptes prend acte de la procédure engagée par le doyen par intérim de la Faculté en vue de régulariser cette situation (Courrier n°63/12 du 24 mai 2012 adressé à la RADEETA pour l'installation des compteurs individuels).

*A ce titre, la Cour des comptes recommande à l'université d'éviter le paiement des dépenses qui ne relèvent pas des attributions de la Faculté, notamment celles relatives à l'aménagement des locaux appartenant à d'autres services et les frais de consommation d'eau et d'électricité au profit des titulaires des marchés et des tierces personnes.*

## II. Réponse du Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la formation des cadres et du Président de l'université Sidi Mohamed Ben Abdellah

(Texte réduit)

(...)

### 1. Missions de la Faculté Polydisciplinaire de Taza

- **Durant la période 2003-2011, la Faculté n'a pas réalisé l'activité relative à la formation continue, bien qu'elle constitue l'une de ses missions**

(...)

Dans la période 2003-2011, la Faculté souffre d'un important déficit en enseignants et fait appel à plus de 30 enseignants vacataires par semestre. Ce déficit augmente en raison de l'augmentation de l'effectif des étudiants et des besoins exprimés constamment par les différentes filières pour couvrir l'enseignement de l'ensemble des éléments de modules et des modules figurants dans les cahiers des charges pédagogiques des filières accréditées

(...)

Les besoins et les attentes des parties intéressées par la formation continue dans l'environnement géographique d'interaction de la Faculté sont faibles. La capacité d'accueil de la faculté tend vers la saturation dès 2007-2008.

De plus, il n'y a pas de Loi cadre régissant la Formation Continue. Par ailleurs, les étudiants s'opposent à ce type de formation payante prétextant la défense de la gratuité de l'enseignement.

Pour mener à bien des activités de formations continues, la FPT doit disposer d'une infrastructure adéquate, d'un nombre suffisant d'enseignants et être dotée d'équipements, de moyens financiers et de compétences techniques et administratives nouvelles

Compte tenu de ce qui précède, il est difficile pour la Faculté, dans la période 2003-2011, d'organiser et piloter des formations continues.

#### **Concernant la recherche scientifique**

Pour mutualiser les moyens disponibles, les Enseignants ont créé des Unités et des Laboratoires de recherches. Les activités de recherches sont entreprises dans 22 unités( de recherches) dont 19 sont organisées en 5 laboratoires. De même certains enseignants de la FPT ont intégré des unités de recherche organisées en laboratoires à Fès, au sein des Facultés relevant de l'USMBA. Les résultats de la recherche, bien que modestes, sont encourageants pour une jeune Faculté telle que la FPT

- **Insuffisance du nombre des filières professionnalisantes**

Cette insuffisance s'explique en partie par le faible développement du tissu socioéconomique régional, ce qui ne lui permet pas d'être à la mesure d'élaborer avec la Faculté des filières professionnelles de Licence, répondant aux besoins du marché de l'emploi (défaut d'opportunités de stages sachant qu'un stage est l'équivalent de deux modules dans le cursus d'une formation professionnelle).

Il est utile de mentionner que quatre projets de nouvelles filières de Licences professionnelles ont été proposés par la Faculté (deux projets dans le domaine social, une filière de génie mécanique et



une filière en Science de l'information et de la communication) et n'ont pas été accrédités à cause de l'insuffisance en partenariat.

#### ➤ **Insuffisance du rendement interne**

Dans la période 2003-2011, la Faculté ne dispose pas de statistiques précises par défaut de généralisation du système APOGEE.

Concernant le rendement interne de la Faculté, il convient de préciser qu'il est estimé sur un échantillon à 30% pour une Licence obtenue en 3 ans (6semestres), 33.17% pour une Licence obtenue en 3 ans et demi (7semestres) ; 42.68% pour une licence obtenue en 4 ans (8 semestres) et 44.37% pour une licence obtenue en 4 ans et demi (9 semestres).

Le rendement interne de la Faculté, dans la durée réglementaire d'obtention de la Licence (9 semestres) est estimé à 44.37%. Ce rendement place la FPT dans une position confortable parmi les Facultés à accès ouvert de l'Université(USMBA). Certes, Le rendement interne de la Faculté est en dessous de 50%. Pour l'améliorer, il est nécessaire d'améliorer les conditions de déroulement des formations initiales et tout particulièrement au niveau du premier(S1) et du second semestre(S2).

#### ➤ **Insuffisance de la capacité d'accueil de la Faculté Polydisciplinaire de Taza**

La capacité d'accueil de la faculté tend vers la saturation dès 2007-2008.

En 2010-2011, suite à une extension, la capacité physique de la Faculté a augmenté de 20.3% par rapport à la capacité initiale. Ainsi, La FPT peut accueillir jusqu'à 11367 étudiants. Cependant, la capacité d'accueil de la Faculté risque de devenir insuffisante dans les quelques années à venir. D'ailleurs Le Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Formation des et de la Recherche Scientifique prévoit, une seconde extension de la Faculté dès 2013.

#### ➤ **Réduction du volume horaire des modules dispensés par la Faculté**

La réduction de la séance de cours à 1h20min avec une journée à six créneaux a été adoptée avant l'extension de la faculté pour faire face à l'insuffisance de la capacité d'accueil devant un effectif élevé d'étudiants. Certaines filières organisent des enseignements entre midi et quatorze heures et le samedi si elles le souhaitent. Des séances de rattrapages sont souvent organisées à la fin du semestre pour des modules qui n'ont pas pu atteindre le volume horaire requis conformément aux cahiers descriptifs des filières.

(...)

Après extension de la Faculté et au titre de 2012-2013, la séance de cours revient à deux heures au lieu de 1H20.

#### ➤ **Insuffisance du taux d'encadrement pédagogique**

Le taux d'encadrement pédagogique global est de 97 Etudiants/ Enseignant permanent, au titre de 2010-2011.Ce taux varie d'un champ disciplinaire à l'autre et dans un même champ, il varie d'une filière à l'autre (plus de 280 étudiants/enseignant dans une filière du champ de Droit-Economie et Gestion et 6 étudiants/enseignant dans une filière sélective du champ des sciences et techniques). La Faculté couvre son déficit en enseignants en faisant appel à des vacataires. Les taux d'encadrement pédagogique mentionnés ci-dessus ne tiennent pas compte du fait que des enseignants permanents d'un champ disciplinaire donné, interviennent dans l'enseignement d'un autre champ disciplinaire au sein de la Faculté (polydisciplinarité).

### ➤ Absence du contrôle continu

Le principe du contrôle continu est conçu pour des enseignements en groupe restreint (Cf. Réforme LMD) alors que les enseignements à la FPT sont des enseignements de masse.

Dans les établissements à accès ouvert et où règne une ambiance de paix et de sérénité, le contrôle continu est pratiqué.

Dans les établissements à accès ouvert et où règne une ambiance de violence, le contrôle continu est combattu pour vider la Réforme LMD de son contenu.

### ➤ Non réalisation des travaux pratiques et des sorties sur le terrain pour certaines filières

La non réalisation de quelques séances de travaux pratiques est due à une intense utilisation des ordinateurs par un effectif très élevé d'étudiants, ce qui conduit souvent à un état défectueux de ces équipements (ex : Filière de géographie, TP SIG).

Pour les filières scientifiques (SVI par exemple), la non réalisation de certains TP est due au retard dans la détermination des besoins par les enseignants et aussi à la non disponibilité de certains produits chimiques et petits outillages sur le marché national d'où leurs commandes à l'étranger.

Concernant les sorties des étudiants sur le terrain pour certaines filières, la Faculté, ne disposant pas d'un bus propre à elle par défaut du budget, fait généralement appel au bus de l'Université. Dans des situations d'urgence, la Faculté peut recourir à la location sous réserve de prévision dans le budget.

### ➤ Non exploitation du matériel de laboratoire acheté sur demande des Enseignants

Le manque de savoir faire est l'origine de la non exploitation d'un important équipement scientifique lourd acquis aussi bien lors de la création de la Faculté que celui acquis récemment sur demande des Enseignants. Or ces machines ont nécessité un budget considérable.

La réforme LMD attribue au chef de département le suivi du matériel utilisé dans les TP faisant partie des modules relevant de ce département et au responsable de Filière d'assurer le suivi de l'enseignement des TP.

(...)

## 2. Projet de construction des bâtiments de la Faculté polydisciplinaire de Taza

### ➤ Réalisation de travaux des gros- œuvres étanchéité de manière non Conforme aux normes en vigueur

Etant donné que l'université manquait de l'expérience technique et des ressources humaines nécessaires pour la gestion et la réalisation de ce projet, ce qui était une cause directe et unique pour recourir aux services d'un maître d'ouvrage délégué ; la Présidence de l'Université considère la société « C » comme premier responsable de l'état dégradé des bâtiments de la Faculté Polydisciplinaire de Taza, du fait qu'elle a été chargée de la :

- Coordination de l'élaboration, du contrôle et de la validation des études techniques et des plans d'exécution, en relation avec les Architectes, le Bureau d'Etudes Techniques (BET), le laboratoire Géotechnique et le Bureau de Contrôle et l'adoption de meilleures solutions techniques possibles pour assurer la solidité, la stabilité et la sécurité des constructions en tenant compte des contraintes topographiques et géophysiques imposées par le terrain.

- Coordination entre différents corps de métiers sur le chantier, et le contrôle de l'exécution des prestations des entreprises en référence aux cahiers de charges et aux règles de l'art dans le domaine des travaux publics.

L'Université a récemment(2013) chargé un laboratoire indépendant « P » pour réaliser une expertise technique détaillée et procéder à un examen approfondi de chacun des bâtiments de la Faculté afin d'identifier les raisons qui ont conduit à la détérioration de l'état de santé de ces bâtiments avec la suggestion des solutions techniques adéquates pour y remédier. Après livraison de ce rapport, l'Université est en phase d'étudier toutes les options juridiques. Sur le plan technique et suite aux résultats de l'expertise commandée par l'université , le conseil de l'université du 02 juillet 2013 a décidé de programmer une réhabilitation de la FDP dans le budget d'investissement de l'exercice 2013.En exécution de cette décision un BET a été désigné suite a un appel d'offres pour l'établissement d'un CPS .

Consciente des recommandations contenues dans le rapport de la Cour des Comptes, l'Université a décidé de saisir la compagnie d'assurance et ce conformément aux dispositions de l'article 769 du DOC.

#### ➤ **Non prise des diligences nécessaires pour la réception définitive des travaux des gros-œuvres et d'étanchéité**

L'université Sidi Mohamed Ben Abdellah a commencé à travailler sur le projet de construction du premier noyau universitaire à Taza depuis 2001, après que le Ministère de tutelle a accordé à l'Université la somme 40 millions de dirhams comme une première tranche des crédits alloués pour la réalisation du projet. Il a également été suivi d'un crédit supplémentaire de 30 millions dirhams pour l'exercice 2002 et de 10 millions de dirhams pour l'année 2003. Il a été considéré comme le plus important et le plus grand du genre pour l'Université Sidi Mohammed Ben Abdallah, à la fois en termes de nature du projet et de taille des crédits alloués. Mais il faut noter que l'Université manquait de compétences humaines et d'expérience professionnelle et technique nécessaires pour encadrer, superviser et suivre la réalisation de ce projet, qui représentait une grande importance pour l'Université et pour la ville de Taza.

Pour faire face à cette difficulté l'Université, après avoir consulté le Ministère de tutelle, a recouru aux services de la société « C » comme Maître d'Ouvrage Délégué (MOD) ayant une longue expérience dans le domaine, surtout qu'un nombre important de ministères et d'administrations publiques recourent aux services de cette institution en raison de l'absence des qualifications et des ressources humaines nécessaires.

Sur la base du contrat conclu avec l'université, la société « C » avait la mission de mener à bien la réalisation du projet, surtout en présence de nombreuses difficultés et contraintes imposées par la topographie très accidentée du terrain réservé à la construction, alors que le rapport de l'étude géotechnique établi par le laboratoire « L » le 17 avril 2002 stipule que le sol est caractérisé par une bonne résistance dans l'ensemble et que les fondations pouvaient être maintenues en surface, moyennant des appuis isolés ancrés à 0,80m par rapport au TN.

(...)

L'Université et toutes les parties prenantes, ont travaillé sous la pression du facteur temps, qui représente la nécessité de livrer les bâtiments avant la rentrée universitaire 2003-2004, sachant que les travaux n'ont commencé qu'à partir du mois de septembre 2002.

Les travaux ont été divisés en lots séparés en objectif d'avoir des entreprises spécialisées et au coût le plus bas possible tout en évitant autant que possible la sous-traitance imposée par la méthode du lot unique.

Après la fin des travaux et à la réception du projet en novembre 2003, il n'a pas été constatés d'anomalies, de fissures ou de désordres anormaux sur l'état de santé des bâtiments, chose attestée par les procès-verbaux de réception provisoire des différents lots et marchés exécutés. Ces PV ont été signés par tous les intervenants y compris la Présidence de l'Université en tant que maître d'ouvrage et la société « C » en tant que maître d'ouvrage délégué.

Cependant, à la fin de 2004, il a été enregistré le début de l'apparition de fissures et de crevasses, ce qui a incité la Présidence de l'Université d'adopter un choix clair et ferme, celui de demander au maître d'ouvrage délégué, qui était responsable de la gestion et la supervision du projet, de jouer pleinement son rôle et d'intervenir pour prendre toutes les mesures nécessaires afin de résoudre le problème en établissant un rapport détaillé sur l'état des bâtiments et en obligeant l'entreprise « CO », titulaire du lot gros œuvres, revêtements, étanchéité et peinture, à réparer toutes les malfaçons constatées avant de procéder à toute réception définitive du projet, chose prouvée par le nombre de correspondances envoyées par la Présidence de l'Université à tous les intervenants à commencer par la société « C » et l'entreprise « CO ».

Après les multiples tentatives pour forcer l'entreprise à honorer ses obligations contractuelles et légales, la Présidence de l'Université s'est trouvée dans l'obligation d'adopter une ligne de conduite plus ferme vis-à-vis de l'entreprise « CO » en lui adressant une dernière mise en demeure avant de passer à la confiscation des garanties pécuniaires prévues par le CPS et la réglementation en vigueur. Cette initiative a donné ses fruits, malgré le retard, avec la mise en place d'un planning d'intervention de l'entreprise suivant les directives du BET, du bureau de contrôle et sous la supervision de la société « C » et avec l'assistance de Monsieur le Doyen de la Faculté Polydisciplinaires de Taza, en tant qu'interlocuteur unique et seul représentant du maître de l'ouvrage.

Après, il était devenu clair pour l'Université et la Faculté que les interventions de l'entreprise « CO » n'étaient pas en mesure de résoudre définitivement le problème, d'où leur refus catégorique de réceptionner ces travaux ou de déclarer la réception définitive du marché en question tout en gardant la possession de la caution définitive et de la caution de retenue de garantie, en plus du contrat de garantie décennale délivré par l'entreprise en application des dispositions de l'article 769 du Dahir des Obligations et des Contrats. Ceci malgré le fait que la société « C », l'architecte, le bureau d'études technique et le bureau de contrôle technique ont tous signé le procès-verbal de réception définitive en témoignage que l'entreprise a effectué toutes les réparations nécessaires. Cette même conclusion a été confirmée dans le rapport d'examen des travaux de mise en conformité, établie par le bureau de contrôle « SOC ».

Pour plus d'éclaircissements, et en ce qui concerne les observations liées à la gestion et au déroulement du projet, il faut noter ce qui suit :

- Dans la pratique, l'université n'a pu réaliser le projet, que suivant la disponibilité des crédits, de sorte que le dernier lot lancé était celui des travaux d'aménagements extérieurs et de jardinage. Malgré cela les travaux de construction de la faculté ont été réalisés dans un délai très raisonnable avec un léger retard par rapport au planning initial et presque sans aucune incidence financière supplémentaire.

- L'université n'a approuvé aucun contrat de sous-traitance aux entreprises titulaires des différents marchés dans le cadre de ce projet, sachant que l'esprit de division des travaux en lots séparés était de limiter le plus possible cette méthode.

### 3. Paiements non conformes de certaines dépenses

#### ➤ Paiement des dépenses d'aménagement de la salle omnisport

La salle omnisport est un service commun de l'Université mis à la disposition de tous les établissements qui la composent.

Lors de la Visite Royale du 02 mai 2011, la finalisation de ce projet s'imposait dans un bref délai. Or la Présidence ne disposait pas de degré de liberté de paiement étant donné que les rubriques utilisées pour cette action étaient saturées. Cette situation d'urgence a imposé à l'Université de faire appel aux établissements pour payer des quotes-parts. Par la suite les établissements ont été dotés des montants correspondants aux montants qu'ils ont effectués. Notons que cette salle est au service des étudiants de tous les établissements de l'USMBA.

#### ➤ Paiement des charges d'abonnement à une ligne de réseau spécialisé sans qu'elle soit utilisée par la Faculté

La FPT a souscrit, en octobre 2008, un abonnement (de deux ans) pour une liaison louée en fibres optiques pour assurer la connexion de FPT au siège de l'USMBA à Fès et ainsi au réseau MARWAN. Ainsi la liaison de FPT de Taza à Fès est assurée par IAM jusqu'à son siège de la poste de Fès Atlas.

Afin d'assurer la continuité de cette liaison de la FPT à l'Université, cette dernière à son tour devait assurer la liaison depuis le siège IAM de Fès-Atlas jusqu'au nœud MARAWAN se trouvant à la Faculté des Sciences de Fès Dhar Elmahraz qui desservait, à l'époque, les trois Facultés du site Dhar Elmahraz en service internet par fibre optique et le restant des établissements par Wireless.

Entretemps le marché de gestion au niveau national du réseau MARWAN a été attribué à MEDITEL et le nœud MARWAN au niveau de l'USMBA fut transféré au siège de la Présidence. Par conséquent l'USMBA a demandé à la FPT de patienter et collaborer pour activer les procédures de connexion de FPT à USMBA. A cause de l'absence de services techniques aussi bien à la FPT (le doyen a demandé au technicien en informatique de faire le suivi) qu'à l'USMBA, les procédures d'exécution n'ont pas été suivies. Malgré ces handicaps la FPT avait l'espoir de voir ce projet très intéressant se concrétiser sur le terrain et répondre ainsi à la demande des enseignants en service Internet et à l'accès au réseau MARWAN.

L'annulation de cet abonnement n'a pas pu être exécutée avant l'achèvement de la durée du contrat (octobre 2010) comme l'a décidé le conseil de la Faculté en janvier 2009. Malheureusement ce projet n'a pas pu aboutir et l'abonnement a été annulé en février 2011. La connexion de la FPT à l'USMBA et donc au réseau MARWAN n'a eu lieu qu'en début 2013.

#### ➤ Paiement des consommations d'eau et d'électricité au profit de tierces personnes

- La facture de consommation d'électricité de l'entreprise attributaire du marché relatif au renforcement des murs de soutènement de la FPT a été évaluée à hauteur de huit mille dirhams (8000DHS) .Elle a été réglée par l'entreprise concernée.

- L'entreprise attributaire du marché d'extension de la FPT n'a pas été autorisée à utiliser ni le réseau électrique ni le réseau d'eau potable de la FPT et aucune déclaration n'a été signalée au doyen dans ce sens. Une contre partie a été demandée à l'entreprise attributaire de ce marché. Elle consiste à assurer la maintenance du réseau d'arrosage ainsi que le ravalement du puits et l'installation d'une nouvelle pompe à hauteur de cinquante mille dirhams (50.000 DHS). Dans le cas échéant, cette somme sera prélevée du décompte définitif de cette entreprise.
- Les quatre logements de fonction de la FTP ont été occupés par les bénéficiaires sans être équipés en compteurs d'eau et d'électricité. C'est suite à l'observation faite par le juge rapporteur de la commission de la cour des comptes à ce propos, que cette question s'est posée. Dès lors des mesures ont été prises pour régulariser cette situation.

#### ➤ **Modification des résultats des concours de recrutement de deux techniciens**

Selon les textes qui régissent le concours de recrutement des techniciens, les candidats pour être convoqués à l'examen oral doivent avoir une moyenne générale à l'écrit supérieure ou égale à 12/20.

Les enseignants ayant posé et corrigé les sujets des examens écrits n'ont pas tenu compte de cette condition indispensable (12/20) et par conséquent les notes obtenues à l'écrit par les candidats étaient inférieures à la moyenne exigée ce qui devait conduire à l'annulation du concours de l'Informatique et de retenir un seul candidat en Electronique sans concurrent.

Compte tenu du besoin urgent de la Faculté en maintenance du matériel informatique utilisé par l'administration et surtout par l'enseignement d'une part et en développement informatique et gestion de son site Web d'autre part, la commission des deux concours a opté pour la non annulation des deux concours en augmentant les notes des épreuves écrites afin d'amener la moyenne générale de l'écrit à 12/20 pour les candidats convoqués sans pour autant modifier leur classement.

La commission d'examen des deux concours a accordé une grande importance à l'entretien oral et l'analyse détaillée des curriculum vitae des candidats qui se sont présentés à l'examen oral.

Les deux candidats admis en Informatique et en Electronique disposent de larges expériences professionnelles et de profils conformes aux besoins urgents de la Faculté.

## Diagnostic du système de retraite au Maroc et propositions de réformes

Face à la fragilité des équilibres financiers et à la faible efficacité qui caractérisent le système de retraite au Maroc, notamment sur le plan de la couverture de la population active, la Cour des comptes, a réalisé une mission d'évaluation de la situation des régimes de retraite en vue de s'arrêter sur les contraintes qu'ils connaissent et de proposer des réformes permettant d'en améliorer l'efficacité et d'en réduire les déséquilibres.

Dans le présent rapport, la Cour des comptes constate à travers un diagnostic, la situation difficile que vivent certains régimes de retraite et conclut à la nécessité de lancer, de manière urgente, un processus de réformes profondes, étalées sur le court, le moyen et le long terme.

### I. Conclusions de la Cour des comptes

Le système de retraite en vigueur au Maroc, se caractérise par les traits saillants suivants :

- **Diversité et non convergence des régimes** : chaque régime a été institué à un moment donné, pour une population déterminée, dans des circonstances particulières et avec un cadre juridique distinct. Les régimes de retraite en vigueur sont régis par des règles et des paramètres de fonctionnement non harmonisés.
- **Faible taux de couverture des actifs** : malgré le fait qu'il soit aussi diversifié, le dispositif actuel arrive à peine à couvrir 33% de la population active, soit 3,4 millions d'actifs sur 10,5 millions.
- **Non pérennité et déséquilibre structurel de certains régimes** : selon les projections actuarielles à l'horizon 2060, le total des engagements non couverts des différents régimes, actualisé à fin 2011, s'élève à 813 milliards DH. Les déficits financiers des régimes sont attendus dès 2014 pour la CMR, 2021 pour la CNSS et 2022 pour le RCAR. La situation du régime des pensions civiles de la CMR est la plus préoccupante et la plus urgente à traiter.
- **Absence de passerelles entre les régimes existants** : ce qui entrave la mobilité des travailleurs entre le secteur privé et le secteur public et contribue à la non fluidité dans le marché de l'emploi.
- **Diversité des modes de gouvernance** : chaque régime est géré selon un modèle de gouvernance différent.

En conséquence, la situation des régimes les plus fragiles va s'aggraver davantage si les pouvoirs publics ne prennent pas, de manière urgente, des décisions de réforme globales, profondes et courageuses. Car, seules ces décisions sont à même d'aider ces régimes à rester pérennes, efficaces et continuer à servir des prestations de retraite à leurs pensionnés.

Le diagnostic des différents régimes a permis de relever ce qui suit :

#### ➤ Régime des pensions civiles de la CMR

L'analyse du régime des pensions civiles de la CMR met en évidence un déséquilibre financier structurel. À partir de 2014, le solde technique va s'inscrire dans un trend baissier irréversible. Les réserves vont alors décroître jusqu'à devenir négatives à partir de 2021. La dette du régime non couverte, accumulée à l'horizon 2060, est estimée à 583 milliards DH.

En conséquence, pour que ce régime puisse continuer à servir le même niveau des prestations jusqu'à 2060, le taux de cotisation permettant d'assurer cet équilibre devrait atteindre 52%, ce qui est évidemment insoutenable.

Globalement, les principaux facteurs du déséquilibre du régime des pensions civiles de la CMR peuvent être présentés comme suit :

- **La générosité du régime** : le régime se caractérise par une générosité excessive de ses prestations en comparaison avec l'effort de cotisation consenti. Ainsi, pour toute année de cotisation, le régime offre une annuité de 2,5% soit un taux de remplacement qui peut atteindre 100% du dernier salaire. Ce taux d'annuité élevé, pouvait être justifié au moment où l'assiette de calcul des pensions était limitée au salaire de base. Or, depuis l'élargissement de cette assiette à la totalité de la rémunération, ce taux de remplacement devient l'un des principaux facteurs d'aggravation du déséquilibre du régime.
- **Le dernier salaire comme assiette de liquidation** : la pension de retraite est liquidée sur la base du dernier salaire et non d'un salaire moyen de la carrière ou d'une partie de la carrière, ce qui amène à servir des pensions élevées et sans corrélation avec le niveau des cotisations consenties. Cette situation aggrave davantage le déséquilibre du régime surtout avec la tendance à la promotion d'avancement de grade dans l'administration publique à l'approche de l'âge de départ à la retraite.

Les effets de ces deux facteurs intrinsèques au régime sont fortement amplifiés par l'essoufflement du moteur démographique qui reste un facteur déterminant pour la pérennité d'un système de retraite fonctionnant par répartition. Ainsi, le rapport démographique est passé de 12 actifs pour un retraité en 1986, à 6 en 2001, 3 en 2012 et devrait atteindre 1 dès 2024, date à partir de laquelle le régime comptera plus de retraités que d'affiliés cotisants.

#### ➤ Régime général du RCAR

Ce régime devrait lui aussi connaître des difficultés en matière d'équilibre financier bien que moins graves que celles du régime des pensions civiles de la CMR ou du régime de retraite de la CNSS.

Cette situation est due à l'inadaptation de certains de ses paramètres et principalement la revalorisation des pensions. En effet, celles-ci sont indexées sur l'évolution du salaire moyen du régime, ce qui risque de poser des contraintes pour le financement de la revalorisation. Comme par exemple dans le cas d'une baisse importante des rendements des réserves du régime, surtout quand la conjoncture est défavorable.

Par ailleurs, les projections à l'horizon 2060, montrent que les indicateurs démographiques du RCAR devraient connaître une évolution semblable à ceux de la CMR. En effet, la stabilité des effectifs des cotisants et l'accroissement important des retraités (dont les effectifs vont être multipliés par 4), vont induire une détérioration substantielle du rapport démographique qui est déjà à un niveau assez bas, soit 3 actifs pour un retraité, pour se situer à 0,8 à partir de 2045.

A signaler que les projections financières du régime reflètent une relative soutenabilité. Ainsi, son solde financier deviendrait négatif à partir de 2022 et les réserves ne seraient épuisées qu'en 2042.

#### ➤ Régime de retraite de la CNSS

Les projections actuarielles montrent que la population d'actifs cotisants au régime de retraite de la CNSS continuera à s'accroître jusqu'à 2060 pour atteindre 11,9 millions contre 2,7 millions à fin 2012. Cependant, à partir de 2020, les départs à la retraite devraient connaître une croissance



notable, induisant ainsi une dégradation du rapport démographique dans le futur, qui passera de 9,6 actuellement à 3,9 en 2060.

La relative soutenabilité des équilibres démographiques du régime, par rapport aux autres régimes de base, s'explique d'une part, par l'importance actuelle du moteur démographique et d'autre part, par le potentiel important que devrait assurer l'extension du régime aux salariés non déclarés et la lutte contre la sous déclaration.

En revanche, la fragilité du régime provient de la sous tarification des droits pendant les quinze premières années d'activité ; soit 3.240 jours ( dite période de stage ) où chaque période de 216 jours de cotisation est équivalente à une annuité d'environ 3,33%. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'une partie importante des pensionnés du régime totalise une ancienneté de cotisation avoisinant cette période dite de stage. Cette situation est de nature à encourager la sous déclaration, voire la non déclaration au-delà de la période minimale d'assurance.

Les projections actuarielles du régime de retraite de la CNSS font ressortir que le solde technique et financier du régime serait négatif à partir de 2021 et que les réserves devraient être totalement épuisées en 2030. Elles confirment également le déséquilibre de ce régime qui a accumulé à fin 2011 une dette implicite non couverte d'un total de 197 milliards DH. Ainsi, pour que le régime puisse continuer à fonctionner jusqu'à 2060 selon les mêmes paramètres, il serait nécessaire de porter le taux de cotisation à 16,63% au lieu de 11,89% actuellement.

Par ailleurs, il importe de souligner que le taux de couverture de la population des salariés reste insuffisant même s'il a considérablement évolué au cours des dernières années, puisqu'il a atteint 72% en 2011 contre 43% en 2005. Toutefois, le taux de couverture retraite réel reste beaucoup moins important puisque l'immatriculation d'un assuré ne signifie pas nécessairement qu'il bénéficiera d'une pension à l'âge de départ à la retraite. A titre d'illustration, jusqu'à fin 2012, un total de près de 622.000 assurés inactifs ont atteint l'âge légal de 60 ans sans avoir pu cumuler les 3.240 jours de cotisations nécessaires à l'ouverture du droit à une pension de retraite.

### ➤ Régime de retraite complémentaire de la CIMR

Contrairement aux autres régimes, les projections actuarielles montrent, que le régime complémentaire géré par la CIMR ne connaîtra pas d'épuisement de réserves durant la période de projection (2060), malgré l'apparition d'un déficit technique entre 2033 et 2050.

Grâce aux réformes entreprises en 2003, le régime a pu remédier à la sous tarification qu'il connaissait et a amélioré ses taux de préfinancement et de couverture qui ont atteint à fin 2011 respectivement 67% et 40%. Par conséquent, le régime devrait assurer le service normal de ses prestations jusqu'à 2060.

Cette situation d'équilibre est due à l'utilisation du principal outil de pilotage du régime, à savoir la valeur du point décidée chaque année par le conseil d'administration en fonction de la situation financière et de l'équilibre du régime.

Toutefois, la faiblesse majeure de ce régime réside dans son mode de fonctionnement par répartition alors qu'il a un caractère facultatif. Cela pose le double défi de sa pérennité qui est tributaire de nouvelles adhésions et de l'application stricte et continue de la juste tarification.

## ➤ **Gouvernance des régimes de retraite**

Les régimes de retraite connaissent des insuffisances dues à leur système de gouvernance et à certaines règles de gestion, qui varient d'un régime à un autre. Parmi celles-ci, il convient notamment de citer ce qui suit :

- Absence d'un véritable conseil d'administration (RCAR) ;
- Statut d'association de la CIMR non soumise au contrôle des pouvoirs publics ;
- Insuffisance des mécanismes de pilotage (CMR notamment) ;
- Faible efficacité des mécanismes de contrôle (CNSS) ;
- Différentes règles de gestion et de placement des réserves.

L'examen des principaux régimes de retraite de base a montré que ceux-ci devraient connaître des déséquilibres financiers importants dans le futur et même sur le court terme. La gravité de la situation des engagements non couverts aura pour conséquence de consommer la totalité des réserves accumulées par les régimes de base et les empêcheront d'honorer leurs engagements envers la population de retraités dans le futur.

Les pouvoirs publics ne pourraient se substituer aux régimes pour le maintien des prestations de retraite aux pensionnés car cela induirait une pression non soutenable sur les finances publiques.

En outre, les caisses de retraite via le placement des réserves considérables dont elles disposent constituent un acteur financier et économique de premier plan. L'épuisement de leurs réserves aura un effet néfaste sur l'économie, les marchés financiers et même sur le financement du Trésor public dont une partie significative de la dette est détenue par les organismes de retraite.

La mise en place de réformes du système de retraite est donc fondamentale. Une simple action sur les paramètres, en conservant l'architecture actuelle, pourrait allonger l'horizon de viabilité des régimes, et en particulier la CMR, pendant quelques années, mais ne pourrait pas résoudre la problématique de la viabilité de la plupart des régimes.

Il est donc nécessaire que toute réforme paramétrique soit introduite comme une étape vers une réforme globale de l'ensemble du système de retraite au Maroc.

## **4. Propositions de réforme**

Au vu des résultats du diagnostic, la Cour des comptes recommande de mettre en œuvre une réforme progressive s'articulant en deux grandes phases :

### ➤ **Première phase : Réforme paramétrique**

La réforme paramétrique proposée aura pour principal objectif d'augmenter l'horizon de viabilité et diminuer la dette des régimes les plus fragiles notamment celui de la CMR dans la perspective d'une réforme systémique devant toucher l'ensemble des régimes.

Parallèlement, la réforme constitue aussi une première phase de convergence des paramètres et d'harmonisation des régimes de retraite existants dans le but d'en rapprocher les règles de fonctionnement et par la suite d'en faciliter l'intégration sur le long terme.

La réforme devrait être enclenchée à très court terme (2013).

- **Régime des pensions civiles de la CMR**

- **Age légal de départ à la retraite** : il devrait être porté à 65 ans sur un horizon de 10 années tout en laissant la possibilité aux affiliés de prolonger leur activité pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Au-delà d'un certain âge, à fixer, le prolongement devrait être adéquatement encadré.
- **Assiette de calcul des droits** : elle devrait être progressivement portée à la moyenne des salaires des 10 à 15 dernières années (au lieu du dernier salaire d'activité) comme c'est le cas dans de nombreux pays mais également pour les autres régimes de retraite en vigueur au Maroc : CNSS (8 dernières années) et RCAR (salaires de la carrière).
- **Taux d'annuité** : 2% au lieu de 2,5% actuellement.
- **Taux de cotisation** : 30% répartis comme suit :
  - 24% pour le régime de base en répartition au lieu de 20% actuellement ;
  - 6% pour un régime additionnel obligatoire en capitalisation répartis à parts égales entre l'employeur et l'employé.

Avec la mise en place d'un régime additionnel et l'effet de l'abattement fiscal, la réforme paramétrique proposée devrait maintenir les pensions servies à un niveau proche de la situation actuelle et par conséquent préserver le pouvoir d'achat des retraités.

L'effet combiné des réformes proposées permet l'augmentation de l'horizon de viabilité du régime des pensions civiles à 2028, soit sept années supplémentaires et la réduction de la dette implicite de près de 60% à l'horizon 2060.

Pour la mise en œuvre de cette réforme, il sera nécessaire d'adopter une démarche progressive et de prendre en considération la pénibilité caractérisant certains métiers.

Les pensions seront liquidées à l'âge légal. Toutefois en cas de départ anticipé, et à la demande des affiliés, la liquidation pourra se faire avant l'âge légal moyennant l'application d'une décote adéquate permettant de préserver la neutralité de l'opération pour le régime.

- **Régime général du RCAR**

- **Age légal de départ à la retraite** : il serait porté à 65 ans sur un horizon de 10 années selon le même schéma que le régime des pensions civiles de la CMR.
- **Revalorisation** : révision à la baisse du taux actuel de revalorisation des pensions à un niveau des 2/3 (66%) de l'évolution du salaire moyen du régime.

Ces mesures auront pour effet combiné d'absorber les engagements non couverts du régime et de prolonger son horizon de viabilité au-delà de 2060.

- **Régime de retraite de la CNSS**

- **Age légal de départ à la retraite** : il devrait être maintenu à l'âge de 60 ans, en laissant la possibilité aux affiliés qui le souhaitent de prolonger leur activité jusqu'à 65 ans.
- **Taux de remplacement** : le plafond des droits devrait être relevé à 75% au lieu des 70% actuellement afin d'offrir la possibilité aux salariés désireux de poursuivre leur activité d'augmenter leurs droits.
- **Taux de cotisation** : il devra connaître une augmentation progressive de 11,89% à 14% sur une période de 5 années. Pour éviter l'augmentation des prélèvements obligatoires et préserver aussi bien la compétitivité des entreprises que le pouvoir d'achat des salariés cotisants, il convient

de privilégier la possibilité de couvrir cette augmentation des cotisations par un redéploiement au niveau des autres cotisations sociales gérées par la CNSS.

- **Annuité de liquidation des droits** : le nombre de jours nécessaires pour pouvoir bénéficier de 50% des droits devrait être porté à 4.320 jours au lieu de 3.240 jours actuellement. Cette augmentation, qui sera progressive et étalée sur une période de 10 années, devrait être accompagnée de mesures efficaces de lutte contre la non déclaration et la sous déclaration dont sont victimes les affiliés les plus vulnérables.

Cette décision permettra d'amender la résolution adoptée par le conseil d'administration de la CNSS relative au remboursement des cotisations des affiliés qui atteignent l'âge légal de la retraite sans cumuler la période minimale de cotisation ouvrant droit à la retraite, pour tenir compte de la nouvelle période de stage proposée.

Ces mesures auront pour effet combiné d'améliorer l'horizon de viabilité du régime d'au moins 15 années et de réduire la dette non couverte, à l'horizon 2060, de plus de 50%.

- **Extension de la couverture, amélioration de la gouvernance et création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système de retraite**

Parallèlement à la réforme paramétrique, il serait important d'entamer le processus d'extension de la couverture de retraite. Il s'agira de procéder à une rapide mise en place de schémas de retraite devant intégrer la population des actifs non salariés selon une démarche progressive et en se focalisant d'abord sur les catégories professionnelles faciles à intégrer comme les professions libérales, les employeurs non salariés ou les patentés.

L'amélioration des mécanismes de contrôle au sein de la CNSS est tout aussi importante puisqu'elle est de nature à lutter contre la fraude sociale qui impacte négativement la pérennité et l'efficacité du système de retraite des salariés du secteur privé.

Il est par ailleurs recommandé de procéder à une révision des règles régissant les régimes de retraite existants dans le sens de l'amélioration de la gouvernance, de la gestion et du pilotage.

Pour l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme, il est proposé la création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système. Cet organe aura pour mission notamment le suivi permanent de la situation du système de retraite et l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme.

Sa composition devrait répondre à un objectif d'efficacité à travers la désignation de membres disposant d'un haut niveau de compétence et d'expertise dans le domaine.

Des mécanismes devraient être prévus en vue d'inciter à la prise en considération des mesures de redressement nécessaires au rétablissement des équilibres du système de retraite telles que recommandées par l'organe en question.

➤ **Deuxième phase : vers une réforme systémique en deux étapes**

Avant le démarrage de la deuxième phase des réformes, il est nécessaire que les pouvoirs publics, après concertation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes, aient clairement établi et inscrit dans une feuille de route adoptée via une loi cadre, le schéma de la réforme cible, son architecture et le calendrier général de sa réalisation.

Cette deuxième phase comportera deux principales étapes: une première étape intermédiaire où il s'agira d'introduire des réformes permettant en particulier d'assurer une plus grande convergence

et harmonisation des différents régimes et une deuxième étape où le système cible comprenant en particulier un régime de base généralisé sera mis en place.

### **Etape 1 : vers le début d'une réforme systémique**

Les principaux avantages attendus sont notamment la mise en place d'une tarification plus adaptée, le rapprochement des paramètres des régimes et des règles de liquidation pour une plus grande convergence et harmonisation.

Cette étape, qui devrait être effectivement réalisée dans un horizon de 5 à 7 années, ne devrait constituer qu'une transition vers la mise en place d'un régime de base unique généralisé qui devrait couvrir l'ensemble des actifs des secteurs public et privé.

Parmi les principales options qui pourraient être envisagées dans cette étape :

- Soit, la mise en place de deux pôles de retraite public et privé qui consistera essentiellement à fusionner les régimes du secteur public ;
- Soit le maintien des régimes avec notamment une réforme profonde du régime des pensions civiles de la CMR en vue de son rapprochement avec les régimes existants surtout au niveau du plafonnement.

Dans les deux architectures, les contraintes posées resteront principalement liées aux besoins importants de financement de la dette non couverte et à l'insuffisance du moteur démographique dans le secteur public.

### **Etape 2 : vers un système à régime de base unique**

Dans cette étape, qui serait le couronnement du processus de la réforme, la Cour des comptes propose d'opter pour un régime de base unique avec des paliers complémentaires obligatoires et facultatifs.

A ce niveau, la Cour ne souhaite pas proposer un schéma précis quant aux choix à opérer en matière d'architecture du régime et des principales règles et paramètres qui le régissent, mais plutôt d'en préciser les contours.

#### **• Régime de base unique**

Les principales caractéristiques de ce régime qui devrait couvrir l'ensemble des actifs sont :

- Le plafonnement à un niveau qu'il conviendra de déterminer ;
- Un taux de remplacement permettant d'assurer un niveau de pension convenable ;
- Des taux de cotisation compatibles avec les impératifs de compétitivité, de préservation du pouvoir d'achat des cotisants et de la viabilité du régime ;
- Un effort de cotisation plus important de la part de l'employeur.
- Une focalisation sur la couverture retraite : le régime ne devrait pas supporter d'autres prestations connexes (capital décès, pension d'invalidité, allocations familiales) qui devraient être prises en charge séparément ;
- Le régime de base devrait fonctionner en répartition et sa gestion confiée à un organisme public.

- **Régimes complémentaires**

Ils sont destinés à prendre en charge la partie du salaire ou du revenu dépassant le seuil couvert par le régime de base en vue de doter les actifs d'un complément de pension leur garantissant un taux de remplacement convenable.

Les régimes complémentaires devraient prendre en considération les facteurs suivants :

- Les régimes devraient être à cotisations définies ;
- Le partage des cotisations entre employeurs et salariés serait différent de celui en vigueur pour le régime de base ;
- Il est plus indiqué que les régimes complémentaires puissent fonctionner en mode capitalisation, sans écarter l'option de la répartition en particulier dans le secteur privé.

Le caractère obligatoire de ces régimes pourrait, dans un premier lieu, être limité au secteur public, tandis que la couverture serait facultative dans le secteur privé avant d'être progressivement étendue.

- **Régimes facultatifs**

Ils seront destinés à prendre en charge, sur une base facultative, la partie des salaires ou revenus supérieure au plafond des régimes complémentaires.

Le mode de fonctionnement approprié est la capitalisation. Les cotisations seront supportées exclusivement par les affiliés. La mise en place de régimes spécifiques gérés par des organismes dédiés pourrait être envisagée.

## II. Réponse du Directeur général de la CMR

Nous tenons tout d'abord à remercier la Cour des Comptes d'avoir entrepris un travail consistant sur la thématique des retraites et ce, dans des délais restreints. Cela permettra d'apporter une contribution importante au débat actuel sur la réforme du système de retraite dans sa globalité ainsi que sur la réforme paramétrique que devra connaître le régime des pensions civiles (RPC) géré par la CMR. La lecture du rapport confirme un diagnostic partagé aujourd'hui par l'ensemble des parties prenantes au niveau de la Commission Nationale et la Commission Technique ainsi que par les experts des organismes internationaux (la Banque Mondiale et le Bureau International du Travail). Les résultats de ce diagnostic ont servi de base à la Commission Nationale, lors de la réunion du 30 janvier 2013, pour émettre ses recommandations relatives au schéma global de la réforme systémique.

Les remarques formulées par la CMR se limiteront, à une analyse technique, des deux volets du rapport concernant le diagnostic et la proposition de réforme paramétrique du RPC géré par la CMR. L'aspect relatif à la réforme systémique ne sera pas analysé du fait que le rapport communiqué à la CMR ne renseigne pas sur la réforme paramétrique des autres régimes. Les observations et les suggestions contenues dans cette réponse sont d'ordre purement technique et n'engagent que la responsabilité de l'administration de la CMR, sachant que le Conseil d'Administration reste, selon la réglementation en vigueur, le seul organe habilité à proposer ou à émettre un avis sur les réformes paramétriques concernant les régimes gérés par la Caisse. De même, cette réponse n'engage pas la responsabilité du Ministère de l'Economie et des Finances en tant que tutelle technique et financière de la Caisse.

- **Concernant l'analyse du diagnostic, nous souhaitons y apporter quelques compléments d'informations**

### 1. S'agissant du diagnostic du système de retraite au niveau national

- Une organisation différenciée, en termes de gouvernance, de mode de gestion et d'univers d'investissement des réserves qui sont spécifiques à chaque régime. La situation de chaque caisse en termes d'horizon de placement étant différente, ce dernier impacte directement la politique de placement de chaque régime (sachant que la rentabilité est proportionnelle aux risques pris et que ces derniers sont dépendant de l'horizon d'investissement). De ce fait, il serait opportun d'avertir le lecteur du caractère spécifique de chaque régime, de ces données financières et ce, pour éviter toutes comparaisons.

De plus, l'autre problématique liée au placement relève l'inadéquation de l'univers d'investissement de certains régimes face au rapport risque que générerait l'adossement actif-passif ou du caractère tardif de la transformation de cet univers.

- L'impact des décisions prises aggravant les déséquilibres et la sous tarification des droits accordés. Notons cependant les efforts accomplis par l'Etat envers le RPC en ce qui concerne l'apurement des arriérés, le règlement du déficit actuariel engendré par l'opération du départ volontaire et enfin de la prise en charge partiel du coût de l'augmentation de la pension minimale.

### 2. S'agissant du diagnostic du régime des pensions civiles

- Le retard dans la prise de décision qui amplifie la dette implicite du régime. La dernière étude actuarielle réalisée en 2013 a révélé une aggravation de 22 MMDHS de la dette implicite par rapport à 2012.
- La maturité du régime par répartition qui limite l'impact démographique. Du fait du poids de la masse salariale dans le budget de l'Etat (plus de 11% du PIB) et des avantages accordés par le statut de la fonction publique notamment en matière d'avancement.

- Un taux de remplacement élevé et une sous tarification qui s'est aggravée au fil du temps amplifiant l'inadéquation de la tarification du régime. Certaines décisions gouvernementales ont impacté d'une manière directe ou indirecte les finances du régime sans faire objet de compensation (au niveau des cotisations ou des prestations) dont notamment le déplafonnement de l'assiette en 1990 et 1997, non compensé par les rachats 1 et 2, qui a occasionné un coût additionnel de 100 MMDHS ainsi que les revalorisations salariales accordées en 2011 dans le cadre du dialogue social qui ont aggravé de près de 10% les engagements futurs du régime. A cela, nous pouvons rajouter une sous tarification amplifiée des affiliés et bénéficiaires relevant des établissements publics (près de 22 000 affiliés) du fait de leurs statuts spécifiques comparés au statut de la fonction publique.

- **S'agissant des thématiques traitées au niveau du rapport**

Nous estimons que deux problématiques majeures méritent d'être relevées à ce niveau:

**1. La soutenabilité du poids de la prestation sociale (notamment la vieillesse) en termes de proportion de création de richesse nationale, ainsi que l'analyse de l'impact de la compétitivité de notre économie, du fait de la mondialisation et ce, au regard de:**

- L'évolution démographique nationale,
- Des conclusions de la Commission Nationale instituant deux étapes majeures à la réforme systémique (deux pôles puis un système unique).

**2. Des solutions adéquates au financement de la dette passée des régimes actuels du fait que la première étape de la réforme systémique de la Commission Nationale vise à contingenter et à résorber cette dette au niveau de chacun des pôles à créer avant la mise en place du système unique.**

A ce titre, nous considérons qu'après extension (objet de la réforme systémique) et en termes de soutenabilité, le poids de la prestation vieillesse doit se limiter à un taux avoisinant 10% du PIB pour toute la population compte tenu de l'évolution de la proportion de la population de plus de 60 ans qui va passer de 8% actuellement à 15%<sup>13</sup> en 2030.

Afin de préserver la compétitivité de notre économie et ce au regard de la mise en place du futur régime unique de retraite, nous considérons que le prélèvement relatif à la couverture des retraites ne peut dépasser le taux de 20%. A ce seuil, les prélèvements globaux seraient de plus de 50% dans le public (IR 26% en moyenne, Assurance maladie 5%<sup>14</sup>). Pour le privé, avec un minimum de 11,6% pour l'allocation vieillesse de base<sup>15</sup>, ils seront au moins de 42% et équivalent au public si l'on intègre les complémentaires retraite et santé). Sachant que ni les AT (Accident du travail), ni l'assurance chômage ne sont comptabilisés dans ces calculs.

Certes, tout régime par répartition peut comporter une dette latente, cependant, celle-ci devrait être contenue à des niveaux soutenables. La réforme intermédiaire du régime des pensions civiles devrait réduire très fortement la dette passée du régime pour permettre le succès de la mise en place du pôle public. Le reliquat de la dette peut être donc supporté par la dynamique démographique nationale lors de la mise en place de la réforme systémique (régime unique).

<sup>13</sup> Données HCP

<sup>14</sup> Qui devrait augmenter vraisemblablement au moins de 2 points dans le futur du fait des déséquilibres de cette branche.

<sup>15</sup> Qui devrait augmenter vraisemblablement au moins de 2 à 3 points dans le futur du fait des déséquilibres attendus.



- **En ce qui concerne la réforme paramétrique du RPC**

Pour pouvoir émettre un avis objectif sur la proposition du rapport relative à la réforme paramétrique du régime des pensions civiles, nous vous proposons d'asseoir les principes et les objectifs qui devraient guider la réforme paramétrique du RPC, il s'agit essentiellement de:

- 1. Faire converger la réforme paramétrique vers le pôle public à moyen terme et vers le régime unique à long terme préconisé par la Commission Nationale ;
- 2. Garantir une tarification juste et équitable de manière à assurer une couverture adéquate des engagements futurs ;
- 3. Repousser l'horizon de viabilité du régime d'au moins de 10 ans en appliquant dans la mesure du possible, une progressivité dans la mise en place des mesures sans que celles-ci ne dépassent les 2/3 de l'horizon choisi (10 ans).

Nous considérons que les droits futurs, issus de cette réforme paramétrique doivent garantir une tarification juste et équitable de manière à assurer une couverture adéquate des engagements futurs sans créer de nouvelles dettes. Ils doivent être basés sur une cotisation de 20%. L'application du principe du juste prix permet de réduire les déficits, cumulés jusqu'en 2061, de 47,8% soit une dette restante de 304 milliards de dhs et qui représente uniquement la dette passée. Cette approche permet de différencier et d'analyser la dette passée et la dette générée par les droits futurs proposés.

Nous considérons que la réduction de la dette résultera d'un financement partagé entre l'affilié (par une obtention de droit résultant d'une tarification juste et équitable - soit la non génération de 280 milliards de dette future-), l'Etat (en tant que tutelle et employeur), les affiliés, et les retraités (ayant acquis des droits avant la date de la réforme paramétrique du RPC).

**L'analyse de la proposition du rapport relative à la réforme paramétrique du régime civil peut être résumée comme suit :**

Le scénario proposé limite la dette générée par les droits futurs à 76 milliards de Dhs, réglée cependant par 4 points de cotisations supplémentaires (Soit une tarification de 1,01 avec un taux de cotisation de 24% et de 1,2 avec une cotisation de 20%). Sur ce point, le scénario proposé répond à la problématique de la dette future (qui représente 47,8% du déficit global) et comporte un avantage réel d'intégration de la notion de juste tarification des droits futurs. Reste à savoir si des droits tarifés sur la base d'un taux de cotisation de 24% reste compatible avec les desseins de la réforme systémique. Egalement, le taux maximum de remplacement (80%) peut paraître élevé au regard des deux prochaines étapes de la réforme systémique d'autant plus que le salaire de référence est déplafonné.

Le scénario proposé induit, également, une dette de 328 milliards de dhs. Ce passif reste surdimensionné pour être supporté par l'effet démographique lors de la mise en place de la réforme systémique (régime unique). Le scénario du rapport aborde peu cette problématique de la réduction de la dette passée, voir même réduirait les marges de manœuvre de l'Etat par la contribution partielle ou totale de la prise en charge de 4 points supplémentaires de cotisation (Servant à équilibrer les droits futurs). Cette charge risque de rendre difficile toute convergence au niveau de la première phase (pôle public) ou de la deuxième (Régime unique). Rappelons qu'au regard du poids actuel des déficits (Dette du RPC de 583 milliards de dirhams à laquelle s'ajoutera le déficit du RCAR-indirectement au travers des établissements publics-), l'effort que l'Etat devrait déployer pour combler ces déficits sera colossale, d'autant plus que cette dette ne concerne que près de 10% de la population active.

Rappelons que seule la capacité de réduction des déficits passés et la maîtrise des droits futurs peuvent augmenter la probabilité de concrétisation des droits accordés.

Le scénario du rapport permet, effectivement, de limiter la dette générée par les droits futurs en repoussant ainsi l'horizon de viabilité de 7 ans. L'analyse de cette perspective de viabilité supplémentaire ne peut cependant avoir de profondeur qu'en la couplant avec ce qui a été précédemment énoncé (Dette passée / Dette future) et l'échéancier des phases et des paramètres de la réforme systémique.

En ce qui concerne l'instance de gouvernance, nous estimons qu'il existe un risque de chevauchement de compétence avec les instances de gouvernance déjà existante. Il s'agirait plus, d'augmenter le nombre des instruments de pilotage pour pouvoir agir sur plusieurs paramètres.

Nous estimons qu'il est important d'apporter des solutions claires aux problématiques suivantes :

- Au financement des allocations familiales par la mise en place d'un Fonds d'allocations familiales à la charge de l'employeur alimenté par une cotisation supplémentaire de 1,5% pendant 10 ans<sup>16</sup> et 0,8%<sup>17</sup> par la suite ;
- A la mise en place d'instruments de pilotage,
- Aux mesures de transition telle que l'ajournement du service de la pension jusqu'à l'âge légal de mise à la retraite.
- A la fiscalité.

Enfin, la mise en place d'un régime additionnel reste une solution préconisée dans le rapport pour compenser la baisse du taux de remplacement. Toutefois, ce régime doit rester facultatif et individuel. Rappelons que l'Etat encourage déjà les produits de retraite d'un point de vue fiscal<sup>18</sup>. Ce caractère facultatif reste cependant essentiel dans la mise en place du pôle public et du régime unique. Rappelons que la CMR a mis en place en 2005 un régime par capitalisation facultatif ATTAKMILI<sup>19</sup> adressé exclusivement à ses affiliés et ce, pour octroyer la possibilité aux fonctionnaires de cibler le taux de remplacement souhaité moyennant un effort supplémentaire.

Nous estimons enfin que l'Etat sera acculé à orienter ses efforts futurs pour financer la dette passée des régimes publics. Dorénavant, la rigueur est de mise et chaque création de nouveaux droits risquent d'aggraver davantage l'ampleur de cette dette et la rendre insupportable pour la collectivité.

### III. Réponse du Directeur général de la CDG

A la lecture du rapport provisoire de la Cour des Comptes sur l'évaluation du système des retraites au Maroc, il y a lieu de formuler les remarques suivantes:

#### 1. Points forts du rapport

- Le rapport élaboré par la Cour des comptes présente le point fort d'être basé sur une approche scientifique et logique. Les constats et résultats présentés traduisent une certaine objectivité dans l'approche adoptée et sont orientés vers l'intérêt commun de toutes les parties prenantes;
- Les recommandations proposées par la Cour des comptes présentent l'avantage de converger, jusqu'à une certaine limite, avec les orientations issues de la Commission Technique de réforme de la retraite, tout en apportant une valeur ajoutée, à travers les différentes réformes proposées. Ces recommandations sont de nature à enrichir la réflexion sur la problématique en question et à proposer un plan d'action opérationnel pour la mise en œuvre d'une réforme profonde du système. Dans ce sens, la proposition de la Cour des comptes relative à l'établissement

<sup>16</sup> Servirait à solder leurs coûts comptabilisés dans la dette passée.

<sup>17</sup> Incorporant l'évolution passée de ces prestations.

<sup>18</sup> Le levier fiscal constitue une incitation importante pour y adhérent surtout pour les fonctionnaires dont le salaire est soumis à l'IR.

<sup>19</sup> La faiblesse de la montée en charge du régime par capitalisation facultatif ATTAKMILI est due au taux de remplacement qui est resté à son niveau maximal de 100%. De ce fait, ce produit est plus utilisé dans sa composante épargne à moyen terme que dans sa composante rente vieillesse viagère.

d'une feuille de route, sous forme d'une loi-cadre, constituerait un mécanisme institutionnel permettant d'ancrer la réforme dans la durée et d'assurer une passerelle entre la réforme paramétrique à court terme et celle systémique à moyen terme.

## 2. Remarques d'ordre général

La réforme systémique devrait s'inscrire dans une réflexion macroéconomique plus globale. La réforme structurelle du système des retraites aura des impacts majeurs sur l'ensemble de l'équilibre macroéconomique du Maroc. Il conviendrait d'intégrer en amont l'ensemble de ces implications pour éclairer les orientations qui seront prises :

- Premièrement, il est nécessaire de prendre en compte les effets sur le coût du travail à travers la hausse éventuelle des charges sociales. Actuellement, les charges sociales se situent à un niveau très élevé au Maroc par rapport aux autres pays émergents (25% du salaire brut pour un SMIG). Ce facteur est déterminant pour la compétitivité, le chômage structurel et le taux d'emploi. Une hausse du coût du travail aurait des effets très négatifs sur la participation au marché du travail et la réduction de l'informel, qui sont deux paramètres essentiels pour la viabilité du régime des retraites à long terme.
- Deuxièmement, la réforme systémique aura probablement des implications budgétaires significatives. En effet, l'apurement des droits acquis pourrait nécessiter une contribution du budget de l'Etat, pour éviter de peser trop lourdement sur les cotisants et les pensionnés. Cette charge budgétaire sera variable en fonction du scénario de réforme retenu. Néanmoins, l'expérience internationale en matière de réforme des retraites indique qu'elle est généralement conséquente (10% à 20% du PIB en moyenne). Dans de nombreux cas, les pays créent des fonds abondés régulièrement par le budget de l'Etat pour lisser l'effort dans le temps. Au Maroc, la réforme systémique des retraites devrait donc être reliée à la problématique de la soutenabilité des finances publiques, à travers notamment des simulations chiffrées.
- Troisièmement, la réforme des retraites appelle une réflexion plus globale sur la fiscalité et le mode de financement de la protection sociale. Pour garantir la soutenabilité financière du système de protection sociale sans compromettre la compétitivité et l'emploi, plusieurs pays développés et émergents tendent à alléger les cotisations sociales, en les compensant par des hausses de la fiscalité (notamment à travers des mécanismes de type TVA sociale). Au Maroc, compte tenu du niveau élevé des charges sociales d'une part, et des faiblesses en matière de taux d'emploi et de compétitivité d'autre part, il serait particulièrement opportun d'inscrire la réforme des retraites dans une réflexion plus globale sur le mode de financement de la protection sociale.
- Quatrièmement, la réforme des retraites impliquerait une hausse des taux d'épargne public et privé, ce qui pèserait (au moins à moyen terme) sur le dynamisme de la demande intérieure avec des conséquences négatives sur le taux de croissance. Ainsi, la réflexion macroéconomique devrait porter aussi sur les relais de croissance, notamment par le biais des exportations, dans un contexte de modération de la demande intérieure.

## 3. Remarques concernant le RCAR

- Gouvernance du RCAR: La gouvernance se fait strictement dans le cadre des dispositions légales. Néanmoins, la CDG est allée au-delà de ce que prévoit la loi en entamant en 2010 un processus de modernisation et de renforcement de la gouvernance du régime :

- Renforcement des prérogatives du Comité de Direction qui est doté, désormais, de son règlement intérieur (examen du projet de budget, du plan d'action annuel, de l'organisation, etc.)
- Mise en place d'un Comité d'audit,
- La création d'une direction de l'audit interne,
- Et le renforcement de la gouvernance financière assurée à travers des Comités de Pilotage, d'Investissement, de Suivi et d'ALM.
- Réforme paramétrique du RCAR: La réforme proposée est basée sur les trois paramètres suivants : l'âge de retraite, le taux de cotisation et le mécanisme de revalorisation des pensions. Pour ce dernier paramètre, la réforme propose d'octroyer une revalorisation qui correspond à 2/3 de l'évolution des salaires du régime. Afin d'assurer une maîtrise de la revalorisation accordée, il serait plus judicieux de plafonner cette revalorisation au niveau de l'inflation :

Taux revalorisation =  $\text{Min}(\text{Inflation}, 2/3 * \text{Taux évolution des salaires})$  ;

- Consolidation des réserves de la CMR et du RCAR: Le rapport fait état d'une plus grande facilité à consolider les réserves CMR et RCAR dans le cas d'une création d'un pôle public et d'un pôle privé. Il y a lieu de rappeler que les patrimoines de la CMR et du RCAR sont des patrimoines différents qui appartiennent à leurs cotisants et pensionnés respectifs.

#### 4. Remarques concernant le système cible de la réforme

- Réforme systémique (système à deux pôles): La convergence vers le système-cible pourrait s'inscrire d'emblée dans une perspective de régime de base unique, sans se limiter à la distinction pôle public /pôle privé. En effet, un régime par répartition ne serait viable que dans un régime ouvert incluant une large proportion de la population active, afin de bénéficier du levier démographique. La logique par répartition appliquée au pôle public, qui est un régime quasi - fermé, serait difficilement soutenable en raison d'une démographie moins favorable. Ainsi, dans une perspective de réforme systémique, la transition par un système intermédiaire à deux pôles ne présente pas d'intérêt évident. Le passage direct au système cible serait donc un scénario plus raisonnable.
- Transfert de la gestion des droits acquis: Dans le cadre de la mise en œuvre des différentes réformes, la Cour a proposé le transfert du passif et de l'actif correspondant, relatifs aux droits acquis dans le cadre des régimes existants, soit à l'organisme qui sera chargé de gérer le régime de base du nouveau système, soit à une nouvelle entité chargée de liquider ce passif. Aussi, le transfert doit-il s'opérer en veillant à ne pas perturber la stabilité des marchés financiers.
- Architecture technique du système cible: Dans le cadre de la réforme systémique, il serait utile d'examiner l'adoption d'autres architectures techniques, notamment celle fondée sur les comptes notionnels. Ce système par répartition est considéré comme l'un des modèles les plus pertinents sur le plan international, au regard de sa capacité à concilier des objectifs d'équité et de soutenabilité financière.
- Le recul de l'âge de départ à retraite : Cette mesure réduira probablement les opportunités d'emplois pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail. Ce point est d'ailleurs soulevé dans le rapport de la Cour des Comptes. Dans un contexte d'accentuation de la pression démographique sur le marché du travail, cet effet négatif de la réforme des retraites pourrait prendre une ampleur significative. Il serait donc opportun de rechercher des moyens pour

mitiger cet effet, et d'articuler les mesures d'allongement de la durée de cotisation avec une réforme structurelle du marché du travail favorisant l'emploi des jeunes.

## **IV. Réponse du Directeur général de la CNSS**

### **1. Extension de la couverture sociale aux travailleurs non salariés**

Le scénario qui propose l'extension de la couverture sociale aux travailleurs non salariés via leur intégration dans le cadre du régime CNSS actuel doit être examiné d'une manière plus approfondie et ce pour les raisons suivantes :

- Le régime CNSS est un régime conçu pour les salariés pour lesquels la couverture sociale concerne plusieurs risques retraite, maladie, indemnités journalières en cas de maladie ou maternité, allocations familiales,...etc, tandis que la population des travailleurs non salariés est intéressée généralement par la couverture du risque maladie en premier lieu et celui de la vieillesse en deuxième lieu ;
- Bien que la CNSS gère une couverture de 2.7 millions de salariés, sa relation en ce qui concerne la déclaration, le paiement des cotisations et le recouvrement se fait via les entreprises qui sont de l'ordre de 150.000. Ce qui veut dire que l'intégration des travailleurs non salariés au régime actuel de la CNSS se traduirait par le passage d'une relation avec 150.000 entreprises à une relation avec 5,6 millions de personnes ;
- Le régime CNSS est basé sur la notion du salaire qui est plus ou moins maîtrisé alors que les travailleurs non salariés ont un revenu qui peut être irrégulier et difficilement cernable.

C'est pourquoi, avant de penser à l'organisme gestionnaire, il y'a lieu tout d'abord d'apporter des réponses concrètes aux questions importantes suivantes :

- Comment obliger les gens à se déclarer ?
- Comment recouvrer les cotisations notamment les petites sommes?
- Comment cerner le revenu de cette population ?

D'autres pays comme la Tunisie, l'Algérie, la France et la Belgique ont mis en place des systèmes différents du système des salariés qui tiennent compte des spécificités de la catégorie des travailleurs non salariés en termes de prestations, de contrôle et de recouvrement des cotisations.

Aussi, et pour pouvoir réussir une telle extension, la couverture ne doit pas garantir uniquement la retraite mais doit inclure également le risque maladie, et elle doit être obligatoire. En effet, il est très connu dans le domaine de l'assurance qu'une couverture facultative d'un groupe hétérogènes d'individus engendre le phénomène de l'anti-sélection, c'est-à-dire que ce sont les gens au profil plus risqués qui seront déclarés, notamment en matière d'assurance maladie, ce qui fait que le mécanisme solidarité entre ceux qui présentent le moins de risque et ceux qui présentent le plus de risque ne jouera plus et par conséquent le système devient insoutenable sur le plan financier. C'est pourquoi, les spécialistes en la matière recommandent de rendre l'assurance obligatoire afin d'assurer une viabilité financière pour ce type de régime.

La démarche qui consiste à procéder à une extension progressive en commençant par les professions organisées est une approche bien réfléchie, ce qui permettrait de préparer les conditions de réussite requises à chaque opération d'extension notamment la définition des modalités pratiques de recouvrement et de contrôle.

Par ailleurs, nous partageons parfaitement la réflexion qui propose de procéder à la mise en place rapide de schémas de retraite devant intégrer la catégorie des professionnelles faciles à intégrer comme les professions libérales notamment les médecins, les pharmaciens qui ont déjà une relation établie avec la CNSS en tant que prestataires de soins pour le régime d'assurance maladie et en tant qu'employeurs pour le régime général puisque ils nous déclarent leurs salariés.

## 2. Mode de gestion des fonds de réserve du régime CNSS

Le rapport a mis en évidence dans le volet diagnostic l'hétérogénéité des règles de placement des fonds des réserves des différentes caisses notamment le mode de gestion propre au régime CNSS. Il a mis également en exergue l'impact sur les taux de rendement.

Ce même rapport a fait également des recommandations concernant le contenu de la réforme paramétriques pour le régime CNSS tout en proposant à ce que cette réforme soit accompagnée par certaines mesures urgentes. Pour que cette réforme soit complète, il nous paraît important de suggérer également la modification, dans les plus brefs délais, du mode de gestion actuel des fonds des réserves de la CNSS.

Notre proposition est motivée par le fait que le financement du régime de retraite CNSS est assuré à la fois par les cotisations et les produits financiers générés par les placements de ses fonds de réserves constitués des excédents structurels de trésorerie. De ce fait, son équilibre financier est tributaire non seulement des niveaux des cotisations et des prestations mais également de la rémunération des fonds de réserves.

Le régime CNSS, comme tous les régimes de prévoyance sociale est responsable de la totalité de ses engagements pris avec ses assurés et par conséquent devrait être détenteur en contrepartie de ses actifs financiers. C'est le cas des principales caisses de retraite marocaines (CMR, RCAR et CIMR) qui gèrent le placement de leurs réserves soit directement, soit par le biais d'organismes spécialisés, ce qui leur permet d'optimiser le rendement de leurs actifs.

Seule la CNSS constitue une exception dans ce domaine. En effet, elle est astreinte à un simple dépôt de ses fonds à la CDG et le taux de rémunération est fixé à posteriori de façon déconnectée des possibilités offertes par les marchés financiers. Ce mode de gestion fait que la CNSS n'a aucun droit de regard sur ses réserves mais de plus, les taux de rendement servis par la CDG restent inférieurs à ceux offerts sur le marché financier, ce qui génère un manque à gagner très important qui se répercute sur la pérennité du régime.

Le texte juridique en vigueur relatif au régime de sécurité sociale géré par la CNSS (article 30) constitue une exception à la règle qu'il faut corriger, le plus vite possible, afin de mettre fin à l'injustice que subie l'épargne salariale.

Nous proposons l'abandon de la logique de dépôts rémunérés au profit d'une logique de gestion dynamique des actifs respectant les règles prudentielles. Ces règles permettront à la fois de la sécurité et de l'optimisation du rendement des fonds et ce conformément à la pratique nationale et aux lignes directrices préconisées par les institutions internationales notamment l'Association Internationale de la Sécurité sociale.

## V. Réponse du Président directeur général de la CIMR

- La réforme paramétrique préconisée pour la CIMR, propose la couverture de la totalité des engagements du régime
- Le rapport reconnaît à la CIMR la légitimité de jouer le rôle de régime complémentaire du secteur privé.
- Il reconnaît de même la nécessité de maintenir la gestion du régime en répartition compte tenu du coût exorbitant du passage à la capitalisation.(...)
- Une appréciation positive de la situation financière du régime géré par la CIMR souvent contredite dans la rédaction du rapport

L'appréciation objective que fait la Cour des comptes de la situation financière de la CIMR et de la justesse de sa tarification des droits acquis est clairement positive.

(...)

Malgré cela, la rédaction du rapport à de multiples passages, ne souligne pas la particularité de la CIMR quand elle relate les déséquilibres financiers des régimes, laissant à penser au lecteur que le régime de la CIMR est dans la même situation financière que les autres.

(...)

- **Des efforts de réforme et de restructuration du régime géré par la CIMR occultés et non reconnus**

La CIMR est sans conteste la seule caisse à avoir engagé autant de réformes profondes, réactives et efficaces pour le redressement de sa situation financière, la modernisation de sa gouvernance et le pilotage de son régime.

Il est regrettable que ces expériences réussies, qui ont introduit de nouveaux modèles en matière de gouvernance, de pilotage et de gestion financière et qui sont un acquis pour le marché, n'aient pas droit de cité.

Par ailleurs, la réforme réalisée par la CIMR en 2003 est un exemple de rigueur dans la démarche, d'équilibre dans la répartition des efforts et de pertinence dans les mesures prises, comme en témoignent les résultats obtenus. Or elle n'est nulle part citée dans le rapport.

Nous proposons, pour mettre en lumière ces différents aspects qui devraient logiquement faire partie du diagnostic de notre secteur.

(...)

- **Des changements législatifs importants, en cours d'adoption, non mentionnés**

Le rapport cite à juste titre le statut juridique fragile d'association de la CIMR, mais ne mentionne pas le projet de Loi n° 64-12 portant création de l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale, instituant le contrôle de l'Etat sur les opérations de retraite fonctionnant par répartition ou par répartition et capitalisation, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article 339 du Code des Assurances.

Cette précision nous paraît d'une grande importance car elle permet d'indiquer qu'une solution définitive a été apportée au principal problème dont souffre la CIMR.

(...)

- **Choix du plafond du régime de base du secteur privé**

Le rapport préliminaire préconise d'opter au départ pour un niveau proche du plafond de la CNSS. Or 90% des salaires sont actuellement en dessous de ce plafond de 6000 DH, ce pourcentage étant appelé à augmenter au fur et à mesure de l'amélioration de l'emprise du régime sur son périmètre naturel par l'intégration de nouveaux cotisants dont les salaires seront nécessairement faibles. Ce niveau de 90% est excessivement élevé compte tenu des pratiques internationales et de la recommandation du BIT qui le fixe à 70%. Il conviendrait donc de figer ce plafond en attendant de revenir à un niveau raisonnable.

(...).



## Référé du Premier Président au sujet de la gestion financière de l'activité des colonies de vacances

En vertu des dispositions de l'article 11 de la loi n° 62.99 portant code des Juridictions Financières, le Premier Président a adressé un référé à l'autorité gouvernementale chargée de la Jeunesse au sujet de la gestion financière des colonies de vacances, qui était tenue d'y répondre dans un délai de 60 jours, à partir de la date de sa réception, et d'informer la Cour des suites qui lui ont été données.

### I. Texte du référé

La gestion de l'activité des colonies de vacances constitue l'une des missions dévolues à la structure gouvernementale chargée de la jeunesse en partenariat avec d'autres acteurs associatifs et institutionnels. L'encadrement sur le terrain de cette activité est confié aux différentes délégations provinciales relevant de cette structure. Ainsi, les délégués provinciaux ont la qualité de sous-ordonnateurs des crédits budgétaires destinés à la gestion de cette activité dans la limite du ressort de chaque délégation en fonction des régions autorisées à accueillir ce type d'activité par l'administration centrale. L'emploi de ces crédits obéit aux mêmes règles relatives aux dépenses publiques applicables à l'Etat.

Depuis l'année 2003, les pouvoirs publics ont accordé une importance très significative à l'activité des colonies de vacances par le biais du programme « Vacances pour tous » destiné à élargir l'effectif des bénéficiaires de cette opération, et ce à travers l'augmentation de leur nombre en vue d'atteindre les 200.000 bénéficiaires par an.

Ainsi, et dans le cadre des attributions dévolues à la Cour des Comptes, le Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse a fait l'objet d'une mission de contrôle de la gestion pendant l'année 2007. Suite aux délibérations sur le projet du rapport particulier relatif à cette mission, la formation avait décidé de saisir la Cour des Comptes en matière de discipline budgétaire et financière pour des faits qu'auraient commis certains responsables de ce département et qui sont susceptibles de constituer des infractions prévues à l'article 54 de la loi n° 62.99 portant code des Juridictions Financières.

A l'issue des procédures d'instruction et de jugement de ces dossiers en matière de discipline budgétaire et financière au cours de l'année 2012, la Cour a constaté que la gestion des colonies de vacances, que ce soit de la part de l'administration centrale ou des délégations provinciales, était entachée par beaucoup d'irrégularités à caractère répétitif et consacrées par des contraintes d'ordre organisationnel et réel toujours insurmontées.

C'est ainsi qu'un référé, pris en application de l'article 11 du code des Juridictions Financières, a été envoyé aux responsables du département en question pour attirer leur attention sur les pratiques irrégulières et répétitives qui ont entaché la gestion financière de ces colonies de vacances ainsi que les contraintes objectives et organisationnelles qui entravent le déroulement de cette opération dans le cadre du respect de la réglementation en vigueur en matière d'exécution des dépenses publiques, et ce en vue de prendre les dispositions nécessaires visant à corriger et à mettre fin à ces infractions, étant donné que cela constitue l'une des prérogatives de l'autorité gouvernementale chargée de la jeunesse.

### A. Pratiques irrégulières qui ont marqué l'activité des colonies de vacances

L'instruction et le jugement des dossiers présentés devant la Cour dans le cadre de l'exercice de ses attributions en matière de discipline budgétaire et financière ont démontré que le Secrétariat d'Etat chargé la Jeunesse et ses services extérieurs avaient pris l'habitude d'exécuter certaines de leurs dépenses

relatives à l'activité des colonies de vacances en méconnaissance des règles de la comptabilité publique et des textes régissant les marchés publics.

L'essentiel des pratiques irrégulières constatées à cet effet peuvent être résumées comme suit :

### **1. Achat de produits et la réalisation de travaux en l'absence de relations contractuelles**

En effet, il a été relevé le recours des responsables au niveau de certaines délégations provinciales à cette pratique avec certains fournisseurs qui acceptent la réalisation de travaux ou la livraison de produits d'alimentation en attendant le déblocage des crédits budgétaires et l'élaboration de marchés ou bons de commandes de régularisation leur permettant de s'acquitter de leurs créances.

### **2. Réalisation des achats en dépassement des montants prévus par les marchés contractés**

Dans certains cas, des délégués provinciaux demandent aux attributaires des marchés de continuer à leur livrer les produits d'alimentation dont ils ont besoin en dépassement des quantités contractuelles et sans recourir à la procédure d'avenant prévu par la réglementation régissant les marchés publics.

### **3. Paiement du montant global des marchés contractés sans la réception de la totalité des quantités objet desdits marchés**

Dans d'autres cas, les délégués provinciaux préfèrent la passation de marchés contenant des quantités qui dépassent largement leurs besoins réels, et procèdent au paiement de leur montant global sans avoir réceptionné la totalité des quantités prévues par lesdits marchés, et ce afin d'éviter l'annulation des crédits de fonctionnement en fin d'année. Les quantités des produits non réceptionnés sont comptabilisées par ces délégations sous forme d'excédent et restent stockés chez les fournisseurs dans l'attente d'une livraison ultérieure aux délégations provinciales concernées à l'occasion des festivités et des rencontres qu'elles organisent.

Cette pratique se concrétise par une fausse certification du service fait et sans s'assurer de la conformité, tant quantitative que qualitative des produits livrés à celles initialement prévues dans les marchés ou bons de commandes, sachant que cette opération est déterminante pour la validité de la liquidation de la dépense, qui sur la base de laquelle est arrêté le montant de l'ordre de paiement.

### **4. Dépassement de certains délégués provinciaux de leurs attributions au niveau territorial**

En effet, et conformément à l'arrêté portant organisation et attributions des services extérieurs du ministère de la Jeunesse et Sport n° 88.1267 du 26 Mai 1987, chaque délégué provincial exerce les missions qui lui sont dévolues dans la limite du périmètre de ses attributions territoriales, et ne peut en aucun cas procéder à l'utilisation des crédits délégués en dehors du ressort territorial de la délégation provinciale dont il est responsable. En cas d'excédent de crédits, il est tenu de les restituer à l'administration centrale pour leur réaffectation à d'autres besoins conformément aux lois et règlements en vigueur.

Néanmoins, certaines délégations procèdent, et sur la base d'instructions de l'administration centrale, au paiement des dettes qui ne relèvent pas de leurs attributions territoriales en utilisant l'excédent, enregistré dans leur budget, relatif à l'activité des colonies de vacances, pour éponger le déficit budgétaire afférent à d'autres délégations provinciales.

## 5. Adoption d'un nouveau système de dépenses publiques au lieu de celui instauré par le droit public financier

Il s'est avéré que le Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse et ses services extérieurs ont adopté, pour l'exécution de leurs dépenses relatives à l'activité des colonies de vacances, un nouveau système de dépenses publiques autre que celui instauré par le droit public financier en utilisant des notions spéciales pour cerner les pratiques et les mécanismes du système de substitution adopté, telles que les termes « déficit », « excédent » et « avoirs ».

Ainsi le terme « déficit » désigne la valeur financière des produits et services livrés par les fournisseurs en dépassement des montants prévus par les marchés et/ou les bons de commandes que les délégations provinciales avaient passées avec eux. Ce déficit est considéré comme une dette que la délégation provinciale va acquitter plus tard par le biais de marchés ou bons de commandes de régularisation, ou à travers l'élaboration d'un marché fictif par une autre délégation provinciale pour assurer le paiement de ses dettes.

Le terme « excédent » désigne le montant des produits non livrés figurant dans un marché payé en totalité à un fournisseur à condition qu'il procède à la livraison de cet « excédent » en fonction des besoins exprimés lors des festivités qu'organiserait la délégation provinciale plus tard, ou pour le paiement de dettes antérieures, ou réserver le montant de l'excédent pour compenser la valeur d'autres produits livrés par ce même fournisseur ou par un autre fournisseur pour le compte d'une autre délégation provinciale.

Le terme « avoirs » désigne la valeur de la totalité des produits et services demandés aux fournisseurs en l'absence de toute relation contractuelle et que l'administration avait réellement réceptionné. Il s'agit donc de dettes d'un exercice budgétaire antérieur que la délégation provinciale concernée va régulariser au cours des exercices postérieurs en fonction des crédits disponibles. Les délégués provinciaux sont tenus, à cet effet, de préparer la liste de l'ensemble des travaux, services et produits réceptionnés à la fin de chaque campagne des colonies de vacances ou à la fin de l'exercice budgétaire et la soumettre à l'administration centrale pour préparer les crédits nécessaires au paiement de leurs valeurs au profit des différents créanciers à travers l'établissement de marchés et/ou des bons de commandes fictifs de régularisation.

## 6. Pérennisation des pratiques existantes basées sur les instructions verbales

Le nouveau système adopté en matière d'exécution des dépenses au niveau des délégations provinciales est basé sur les instructions verbales émanant de l'administration centrale et des pratiques tellement ancrées dans les meurs que les personnes qui ont été poursuivies devant la Cour en matière de DBF les ont considérées comme étant des règles de la coutume ayant un caractère obligatoire.

Il a été ainsi relevé que les responsables au niveau provinciales se plient aux simples instructions verbales concernant la réalisation de travaux ou l'achat de produits et services en l'absence d'aucune relation contractuelle et parfois même se chargent de l'accueil, du logement ou de la restauration d'un certain nombre de bénéficiaire sans disposer de crédits budgétaires nécessaires ou lorsque ceux-ci sont insuffisants. L'instruction desdits dossiers a même révélé qu'un nombre important de cadres et responsables relevant des délégations concernées estimaient que les pratiques qu'ils ont tendance à perpétuer constituent des règles coutumières obligatoires à l'instar d'autres dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

## 7. Absence d'un système efficace de contrôle interne

L'instruction des dossiers présentés devant la Cour a révélé également l'absence d'un système efficace de contrôle interne capable de garantir la sincérité des opérations financières et comptables réalisées par les services du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et la protection de ces opérations de toutes les dérives et les pratiques qui enfreignent les règles d'exécution des dépenses publiques. Il a été aussi constaté l'absence de procédures d'archivage des documents comptables et de tenue de registres permettant le suivi des ordres d'arrêt et de reprise de service ainsi que le manque de mécanismes de suivi des achats à travers des registres- fournisseurs servis d'une manière régulière et précise.

Il est à signaler à cet effet que les inspecteurs de l'administration centrale n'ont jamais procéder à stopper ce genre de pratiques ou de faits qui enfreignent la loi, et ne les ont jamais dénoncé. On peut même dire qu'ils ont approuvé, en procédant à la signature des procès verbaux de passation de services entre les délégués provinciaux, les pratiques du système de substitution précité.

## B. Raisons des pratiques illégales soulevées

Il s'est avéré, à travers les investigations menées sur les faits qui ont été à l'origine des infractions commises par les personnes objet de poursuites devant la Cour des Comptes en matière de discipline budgétaire et financière, que ces pratiques répétitives, tiennent d'une part, au cadre organisationnel, notamment à la programmation et à la délégation des crédits budgétaires, et d'autre part, à la qualification du personnel quant à sa capacité de faire face aux contraintes et difficultés liées à la gestion des colonies de vacances.

Les principales causes des pratiques illégales soulevées, peuvent être citées comme suit :

### 1. Gestion centralisée des opérations de colonies de vacances et l'exclusion des délégations du processus de la programmation

Sur le plan organisationnel, ce sont les services centraux du secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse, qui s'occupent directement de la mise en œuvre du programme « Vacances pour tous » en prenant en contrôle toutes les opérations relatives aux colonies de vacances, et se réservent le droit de délivrer les « permis d'admission » aux associations qui encadrent cette activité, sans coordination préalable avec les délégations provinciales, ni leur intégration dans le processus de programmation.

La gestion centralisée de l'activité des colonies de vacances, pendant plusieurs années, a abouti à l'admission d'un sureffectif de bénéficiaires, qui dépassent de loin la capacité d'accueil des centres de vacances, et aussi à l'introduction de programmes supplémentaires, sans toutefois accorder les crédits nécessaires aux délégations concernées, tout en les incitant à la mise en œuvre de toutes leurs capacités en vue de réussir le programme « Vacances pour tous ». En effet, plusieurs personnes concernées par les poursuites devant la Cour des Comptes en matière de discipline budgétaire et financière ont déclaré avoir reçu des instructions du cabinet du secrétaire d'Etat chargé de la jeunesse les obligeant à s'engager et à se conformer auxdites instructions.

De même, et pour le bon déroulement de l'activité des colonies de vacances, le secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse nomme des intendants généraux au niveau des délégations provinciales qui, en collaboration avec les sous-intendants des centres de vacances, conviennent directement avec les fournisseurs en vue de l'approvisionnement desdits centres, de denrées alimentaires, à l'insu des délégués provinciaux et sans la moindre coordination avec eux, tant sur la qualité que sur les quantités des denrées livrées.

## **2. Absence d'un plan prévisionnel**

La programmation de l'activité des colonies de vacances est marquée par une certaine improvisation, qui ne tient en compte, ni le facteur temps, ni la capacité d'accueil des centres de vacances, et encore moins les montants des crédits délégués aux services déconcentrés en charge de cette activité. A ce niveau, il est courant que des autorisations supplémentaires soient accordées aux associations au cours de la période d'estivage ou juste à la veille de son déclenchement, et ce à l'insu des délégations provinciales. Chose qui perturbe le bon déroulement de cette activité et affecte négativement la gestion budgétaire des délégations provinciales, qui se trouvent confrontées à supporter des charges supplémentaires, dont elles restent débitrices le temps de recevoir des crédits additionnels destinés à honorer les dettes naissant des marchés de régularisation conclus en dehors des règles de la comptabilité publique.

## **3. Mauvaise gestion de l'administration centrale des crédits budgétaires alloués aux délégations provinciales**

L'administration centrale ne procède au virement des crédits budgétaires au profit des délégations provinciales qu'au cours de la période d'estivage, et quelques fois même après son achèvement, surtout quand il s'agit d'approuver des programmes supplémentaires relatifs à ladite activité. De même, il a été constaté, que l'administration centrale accuse beaucoup de retard dans l'approbation des marchés conclus par certaines de ses délégations ainsi que par ses services d'Etat gérés de manière autonome.

## **4. Faible qualification des ressources humaines en matière budgétaire et comptable**

L'ensemble des responsables auprès des délégations provinciales, qui ont fait l'objet de poursuite devant la Cour des Comptes, ont déploré pendant le déroulement de leur procès, la faiblesse voire même l'absence d'une quelconque formation, tant en matière budgétaire et comptable, qu'en matière de marchés publics, ainsi que leur méconnaissance et incompétence à faire face aux contraintes budgétaires résultant à l'accueil de nombres imprévisibles et trop importants d'enfants et de jeunes. Ils ont de surcroît affirmé, que la plupart des responsables auprès des délégations provinciales, sont des lauréats de l'Institut Royal de Formation des Cadres de la Jeunesse et des Sports, et qu'avec ce profil, ils ne disposent pas de qualification suffisante en matière de gestion budgétaire et comptable.

Ils ont de même, mis en cause la responsabilité du ministère, qui n'a jamais mis en œuvre un programme de formation continue, destiné à développer leurs capacités et compétences en matière de gestion budgétaire et comptable.

## **5. Inertie de l'Inspection générale du ministère face aux pratiques illégales**

A l'occasion de la nomination d'un nouveau délégué provincial, les inspecteurs du ministère, présents à l'opération de passation des pouvoirs se contentent d'émarger les procès verbaux, sans émettre la moindre réserve, malgré que ces documents constatent l'existence de plusieurs anomalies et pratiques qui enfreignent les règles du droit budgétaire, ni d'attirer l'attention des responsables tant locaux que centraux sur les dites anomalies. Ainsi, les inspecteurs ne remplissent pas pleinement leur mission, que ça soit pour la détection des irrégularités liées à la gestion de ce service, et encore moins d'y apporter les remèdes adéquats.

## **6. Inadéquation de certaines dispositions réglementaires régissant les dépenses publiques à l'activité des colonies de vacances**

Certains poursuivis en matière de discipline budgétaire et financière, ont imputé les infractions qu'ils ont commises (émission de bons de commandes, conclusion de marchés de «régularisation», réception illégale de produits, fausse certification du service fait), en sus des causes précédemment évoquées, à la difficulté d'application des procédures en vigueur, à l'absence d'un cadre juridique et réglementaire adapté aux spécificités propres à l'activité des colonies de vacances et à la relation du secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse avec les associations intéressées par l'activité des colonies de vacances.

Par ailleurs, Certains délégués provinciaux ont soulevé les difficultés d'approvisionnement en matières périssables et spécialement des denrées alimentaires face à la lenteur des procédures en vigueur, et à l'absence de moyens appropriés de stockage et de réfrigération au sein des centres de vacances. Ainsi, les délégations sont menées à certifier faux la réception des produits livrés, et à payer d'avance la totalité de la somme due au fournisseur dans l'attente d'une livraison décalée et progressive des aliments.

### **C. Répercussions négatives des pratiques illégales constatées**

Les pratiques illégales précitées ont affectés négativement l'application des règles et procédures relatives à l'exécution des dépenses des délégations provinciales ainsi que la tenue de leur comptabilité administrative. Ces répercussions peuvent être synthétisées comme suit :

#### **1. Prise en charge par les budgets des délégations provinciales de dépenses avant engagement comptable**

La réception par les délégations provinciales des denrées alimentaires antérieurement à tout engagement écrit, que ça soit sous forme de bon de commande ou de marché public, a pour conséquence d'entraîner des charges financières à l'encontre de ces délégations avant même que l'engagement comptable soit effectué. En fait, le non respect de la phase d'engagement comptable enfreint les principes d'exécution des dépenses publiques qui doivent être conformes aux lois et règlements en vigueur, et pour lesquelles l'engagement doit être antérieur à toute charge, et ce conformément aux dispositions des articles 31 et 33 du règlement général de la comptabilité publique (décret Royal n° 330.66 du 21 avril 1967). In fine, cette pratique aboutit à l'accumulation de dettes à la charge de ces administrations, spécialement en cas d'insuffisance des crédits qui leur sont délégués.

#### **2. Non respect des principes de concurrence et d'égalité dans l'accès aux commandes publiques**

Les délégations provinciales traitent directement avec les mêmes fournisseurs qui acceptent de les approvisionner de produits alimentaires dans l'attente de recevoir les crédits nécessaires de l'administration centrale afin de régulariser les dettes cumulées, soit par le biais de bons de commandes, ou de marchés publics. En effet, les délégations provinciales procèdent au lancement d'appels d'offres, et à l'organisation de séances d'ouvertures de plis, tout en ayant une préalable connaissance du cocontractant. Ainsi, les appels d'offres, et les marchés qui s'ensuivent revêtent un caractère fictif. Le recours à cette pratique empêche ces administrations publiques de bénéficier des apports positifs de la concurrence aussi bien au niveau des prix qu'au niveau de la qualité.

### 3. Manque de fiabilité et de transparence de la comptabilité administrative des délégations

La gestion centralisée de l'activité des colonies de vacances ainsi que le retard du transfert des crédits alloués aux budgets des délégations provinciales ont fait que ces dernières recourent à des appels d'offres fictifs, et à l'organisation de réunions d'ouverture des plis, ainsi que l'émission d'ordres de service et l'élaboration des décomptes relatifs à ces marchés fictifs en vue de régulariser leurs dettes vis-à-vis de leurs fournisseurs sur la base de fausses certifications de service fait. En sus de la non conformité de ces pratiques aux dispositions légales régissant les marchés publics et l'exécution des dépenses de l'Etat, elles étaient à l'origine du manque de transparence de la comptabilité administrative tenue par les délégations provinciales et la non fiabilité des documents comptables émanant de celles-ci.

Ces pratiques aboutissent, par conséquent, au bafouement des principes de la comptabilité publique ainsi que les objectifs pour lesquels elle a été instaurée dont la transparence, la clarté et l'exhaustivité dans l'enregistrement des opérations effectuées par les administrations publiques, afin d'assurer, un suivi précis de l'exécution des crédits délégués.

### 4. Recours à la pratique des avoirs

Après émission des ordres de paiement relatifs aux marchés conclus, et dont la valeur dépasse le montant des produits livrés, les délégations provinciales reçoivent de leurs fournisseurs, en contrepartie des produits non livrés, des avoirs qui seront utilisés ultérieurement pour se procurer de produits qui ne correspondent pas nécessairement à ceux ayant fait l'objet du marché initialement contracté. Une telle pratique constitue une violation des règles de la comptabilité publique prévues dans le décret royal n° 330.66 cité ci-dessus.

Le recours des délégations provinciales à la pratique des avoirs présente un risque de dilapidation et de détournement des deniers publics, compte tenu de la possibilité de convertir ces avoirs en argent, ou en produits et services ou même en faire profiter des tiers.

## D. Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, et de ce qui a été constaté par la Cour des Comptes, aussi bien lors de sa mission de contrôle de la gestion du département de la Jeunesse en 2007, ou à l'occasion du déclenchement d'une procédure en matière de discipline budgétaire et financière, il est à déduire que les pratiques irrégulières développées plus haut caractérisent toujours l'activité des colonies de vacances malgré les répercussions négatives et les risques qu'elles engendrent, non seulement sur la légalité mais aussi et surtout sur l'efficacité des dépenses publiques allouées au financement de cette activité. Cette situation reflète également le non respect des recommandations formulées par la Cour des Comptes aux responsables de ce département lors de son rapport public au titre de l'année 2007, sachant que la Cour a rendu des jugements en matière de discipline budgétaire et financière en vertu desquels elle a infligé des amendes à l'encontre de plusieurs délégués provinciaux poursuivis pour des infractions commises à l'occasion de la gestion de l'activité des colonies de vacances, tout en les faisant bénéficier, lors de l'appréciation des montants desdites amendes, de circonstances atténuantes, eu égard au contexte général dans lequel ces infractions ont été commises, comme il a été détaillé plus haut.

*Pour remédier à ces pratiques irrégulières et afin d'éradiquer les causes et les contraintes qui sont à l'origine de leur genèse et de leur pérennité, la Cour des Comptes recommande ce qui suit :*

- *Mettre à profit les possibilités offertes par les textes réglementaires relatifs aux marchés publics en vue de trouver des formules appropriées à la nature et au rythme de réalisation des approvisionnements par les délégations provinciales durant les périodes des colonies de vacances, notamment par le biais des marchés cadres ;*
- *Elaborer des programmes prévisionnels annuels pouvant déterminer les effectifs des bénéficiaires de l'activité des colonies de vacances basés sur une étude précise qui prend en considération la capacité d'accueil des centres de vacances et les dotations budgétaires allouées à cette opération au niveau de chaque délégation provinciale ;*
- *Associer les délégations provinciales d'accueil et les associations qui bénéficient de l'activité des colonies de vacances à cette programmation ;*
- *Doter les délégations provinciales des crédits budgétaires nécessaires pour la réalisation des opérations de colonies de vacances en début d'année en vue de leur permettre de préparer et d'élaborer les marchés publics dans des conditions appropriées ;*
- *Mettre en place des mécanismes juridiques et réglementaires permettant à l'administration centrale d'actualiser à tout moment les programmes destinés aux opérations de colonies de vacances en fonctions des aléas, avec la nécessité de mettre à leur disposition les crédits budgétaires suffisants ;*
- *Mettre en application les procédures juridiques permettant aux délégations provinciales de restituer les crédits budgétaires non utilisés au budget général du département en vue de leur redéploiement selon les besoins de chaque délégation provinciale ;*
- *Assurer une formation financière et comptable au profit des fonctionnaires du ministère de la Jeunesse et du Sport, notamment les responsables chargés de la gestion des délégations provinciales ;*
- *Elaborer un système de contrôle interne, susceptible de délimiter les responsabilités dans le domaine des colonies de vacances, basé sur des procédures écrites, clair et précis.*



## II. Réponse du Ministre de la Jeunesse et du Sport

(Texte intégral)

### Introduction

Conformément au décret d'organisation du Ministère de la Jeunesse et des Sports, notamment le volet des actions de l'enfance, ce Département a mis en place un plan d'action visant essentiellement à renforcer et développer le programme national des colonies de vacances dit « programme vacances pour tous », dont les objectifs principaux sont :

- La mise à niveau de l'infrastructure destinée aux activités d'estivage
- La création, dans le cadre de partenariats, de nouvelles colonies de vacances;
- L'amélioration des conditions d'accueil, de restauration ainsi que le renforcement du système de sécurité et de protection;
- Le renforcement des équipements des colonies de vacances;
- Le parachèvement de la formation des cadres associatifs œuvrant dans le domaine de l'encadrement socio-éducatif des jeunes.

Concernant le rapport émanant de la Cour des comptes pour l'année 2007, une série d'actions et de mesures ont été prises pour la mise en œuvre des recommandations mentionnées dans ledit rapport que l'on résume comme suit :

- La signature d'une convention de partenariat avec la Fédération Nationale des Colonies de Vacances, visant l'implication de cette dernière dans la gestion surtout au niveau d'étude des projets présentés par les différentes associations éducatives, ainsi qu'un terme de suivi des contenus pédagogiques programmés au profit des bénéficiaires ;
- Le Ministère a aussi opté pour une nouvelle forme de gestion basée sur le concept du projet pédagogique et éducatif présenté par l'association souhaitant bénéficier de l'offre nationale « vacances pour tous » visant la création de groupes de travail homogènes;
- L'édition d'un document comprenant des contenus éducatifs en partenariat avec la Fédération Nationale des Colonies de Vacances, pour servir comme guide et cadre de référence dans le domaine de la formation des animateurs et pour aider à unifier les différents modèles d'encadrement éducatif existants;
- La mise en place d'une commission conjointe à même d'accompagner et contrôler les modes de gestion administrative, financière et éducative au sein des centres d'estivage ;
- Le développement d'une offre nationale démocratique et transparente pour bénéficier des colonies de vacances, à travers le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt et une répartition annuelle des activités liées à ce programme menée par la Fédération Nationale d'Estivage conformément à un cahier de charges dûment validé par le Ministère (au niveau central, régional et local).

Pour garantir une meilleure réussite de l'opération « vacances pour tous », le Ministère a eu recours à une méthode de travail basée sur :

- L'élaboration de plusieurs conventions de partenariat avec les autres départements gouvernementaux concernés par ce programme national tel que les Ministères de la Santé, de l'Enseignement, de l'Équipement et du Transport, de l'Agriculture, ... et ce conformément à la circulaire de Monsieur du Gouvernement n°4/2013 du 14 février 2013;

- La mise en place d'un partenariat avec la Fédération Nationale des Colonies de vacances et avec les autres associations œuvrant dans le même secteur;
- La constitution d'un comité de pilotage intégré regroupant également aux niveaux régional et local, tous les partenaires concernés par ce programme ;
- La qualification des centres de vacances, à moyenne de 07 sites par an ;
- La dotation des centres d'estivage par les équipements nécessaires pour le bon déroulement du programme;
- La création de 03 nouveaux espaces de vacances annuellement en collaboration avec les conseils élus et les collectivités locales ;
- La mise à jour et l'enrichissement des contenus des programmes de formation et d'animation proposés aux bénéficiaires.

Cependant, il est nécessaire de noter que la réalisation et la gestion du programme national « vacances pour tous » connaît quelques difficultés, principalement :

- Le manque enregistré en termes d'aménagement et d'équipement des centres d'estivage ;
- Le manque accru d'un arsenal juridique concernant le domaine d'estivage ;
- Le manque enregistré en matière des ressources humaines compétentes dans le domaine d'encadrement, de gestion et d'animation en comparaison avec le nombre d'établissements et la capacité globale du programme.

Tout cela nous mène à la nécessité d'adopter une approche de gestion globale basée sur une approche participative susceptible de développer une culture de responsabilité, notamment :

- La transparence : dans toutes les activités et les opérations liées aux différents aspects de la gestion administrative et financière notamment les recours aux marchés cadres échelonnés sur 03 ans dans les domaines de la restauration et l'alimentation des bénéficiaires de ce programme.
- Efficience et efficacité : l'activation et la rationalisation de l'utilisation des centres de vacances visant à augmenter le niveau de leur rentabilité.
- L'amélioration de la gestion administrative et financière ; à travers :
  - Le contrôle du mode de dépense des crédits administratifs qui doivent être délégués dans des délais raisonnables ;
  - Le suivi du bilan des réalisations et leur état d'avancement en comparaison avec les moyens déployés ;
  - La garantie que toutes les opérations financières et administratives soient réalisées selon les lois en vigueur et surtout la loi des marchés publics ;
  - Une gestion basée sur les résultats à travers le suivi des indices de performance.

## Conclusion

Le Ministère de la jeunesse et des Sports s'engage à prendre en considération toutes les recommandations de la Cour des Comptes en améliorant les mécanismes de la bonne gouvernance afin de rendre les colonies de vacances des établissements éducatifs, culturels et sociaux ouverts face aux enfants, adolescents et jeunes pour exercer leurs activités de temps libre dans un environnement éducatif sain et instructif.

Cela nous mène à la nécessité d'institutionnaliser le travail et l'engagement positif et efficace de tous les intervenants gouvernementaux et les acteurs associatifs pour réussir ce programme national de grande importance.

## **Éléments de réponse aux recommandations mentionnées dans le rapport de la Cour des Comptes**

### **1. Exploitation des moyens offerts par les textes organisationnels concernant les marchés publics (marchés cadres)**

L'envoi à toutes les délégations provinciales du Ministère d'une circulaire les incitant à adopter ce genre de marchés lors de la préparation du programme « vacances pour tous ».

### **2. Préparation de programmes annuels prévisionnels comportant le nombre prévu de bénéficiaires**

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports prépare annuellement un programme prévisionnel englobant tous les aspects du programme d'estivage y compris le nombre prévu de bénéficiaires, cependant ce programme peut subir quelques modifications avant le lancement de la saison estivale en raison de la nécessité de recourir à d'autres établissements d'accueil relevant d'autres départements dans le souci de satisfaire toutes les demandes reçues à ce sujet, vu la capacité réduite des colonies de vacances relevant du Ministère.

### **3. Participation des délégations provinciales et des associations bénéficiaires à la programmation**

Le Ministère veille à faire participer les délégués provinciaux concernés, ainsi que les différents acteurs dans ce domaine dans la préparation de la saison estivale à travers les réunions de préparation, de coordination et d'évaluation tenues à ce sujet, dans la perspective de :

- Les impliquer dans l'optimisation de l'utilisation des centres d'estivage de manière à garantir les meilleures conditions d'accueil des bénéficiaires.
- Prendre en considération leurs propositions quant à la capacité d'accueil des sites et le staff administratif et d'encadrement nécessaire.
- Les inciter à conclure des partenariats avec la Fédération Nationale des Colonies de vacances et les autres associations œuvrant en matière d'estivage.

### **4. Affectation des crédits nécessaires au début de l'année budgétaire**

Afin d'éviter les répercussions négatives dues la non réception des crédits nécessaires au moment opportun, le Ministère a opté pour l'instauration d'un système favorisant « le marché cadre » comme mode de fonctionnement prioritaire.

A noter que le Ministère a suspendu toutes les activités programmées pendant la saison d'hiver 2012-2013 faute de non disponibilité des crédits.

## **5. Mise en place de mécanismes juridiques et organisationnels à même de permettre l'actualisation des contenus pédagogiques en mobilisant les crédits nécessaires y afférents**

### **• Sur le plan organisationnel :**

- Signature d'une convention de partenariat avec la Fédération Nationale des Colonies de vacances pour une co-gestion du programme d'estivage.
- Contractualisation avec les associations sur la base d'un cahier de charges, précisant les responsabilités de chaque partie.
- Recours à l'appel à candidature pour bénéficier du programme « vacances pour tous ».
- Elaboration d'un arrêté de création d'une commission mixte entre le Ministère et la Fédération Nationale des Colonies de vacances.
- Elaboration d'un guide des textes organisationnels des colonies de vacances comportant le statut général des colonies (modalités pour en bénéficier, conditions de sécurité, alimentation, programmes et activités...) ainsi que le statut interne des centres.
- Elaboration d'un guide de l'administration éducative.
- Elaboration d'un guide de l'économe.
- Mise à jour des contenus de formation des cadres éducatifs.

### **• Sur le plan juridique:**

Préparation d'un projet de décret des colonies de vacances.

## **6. Mise en œuvre des procédures juridiques permettant la restitution des crédits non utilisés par les délégations au budget général du Ministère en vue d'une éventuelle réaffectation**

- Le système de gestion intégrée des dépenses « GID » a permis le suivi des dépenses des crédits alloués aux services extérieurs, et a permis le cas échéant de réengager ces crédits selon les besoins de l'administration.
- En cas de reliquat de budget après réalisation de toutes les actions programmées, et après accord écrit du service central, le reliquat en question pourrait être réaffecté ou le cas échéant renvoyé au service central via un état de diminution.

## **7. Nécessité de former les fonctionnaires chargés des colonies de vacances et essentiellement les délégués provinciaux du MJS en matière de budget et de comptabilité**

- Mise en œuvre de la convention de partenariat signée avec la Trésorerie Générale du Royaume visant le renforcement des capacités des cadres dans le domaine de la gestion financière et comptable
- Organisation d'une série de formations en faveur des délégués provinciaux et des cadres responsables de la gestion administrative et financière en matière des dépenses publiques et des marchés publics
- Organisation de sessions de formation annuelles en faveur des économes et des chargés de matériel au sein des colonies de vacances

Année	Objet de la formation	Bénéficiaires	Effectif
2007	Gestion financière et comptable	Cadres de la Direction du Budget	36
2008			12
2009	Comptabilité et marchés publics	Délégués provinciaux et cadres de la Direction du Budget	161
2010	Finances publiques	Délégués provinciaux	64
2011	Budget général et marchés publics	Nouveaux délégués provinciaux	12
2012	Finances publiques, comptabilité et contrôle interne	cadres chargés de la gestion financière au niveau central et services extérieurs	160
2007-2012	Formation des économistes des colonies de vacances	Cadres associatifs	50 par an

## 8. Instaurer un système de contrôle interne susceptible de déterminer les responsabilités dans le domaine des colonies de vacances à travers des procédures claires et transparentes

- Les services chargés de contrôle au niveau interne du Ministère se basent sur des procédures de travail normal (examen des pièces administratives et financières en relation avec la gestion quotidienne des camps de vacances, visites de contrôle des sites abritant les bénéficiaires et ce pour garantir le suivi, l'accompagnement ainsi que le contrôle administratif et éducatif de toutes les tâches liées aux activités présentées.
- La nature des attributions confiées à l'Inspection Générale, ainsi que son mode de fonctionnement ne permettent pas à cette instance d'accepter et/ou de cautionner toute infraction ou dépassement non réglementaire, que ce soit au niveau organisationnel, administratif ou financier. Toutefois la signature des cadres de l'Inspection Générale sur les PV de passation se limite à décrire l'état des lieux tel qu'il est, sachant que l'ensemble des observations soulevées dans votre rapport liées au domaine d'estivage a été l'objet des PV initialement préparés par l'Inspection Générale suite aux visites de terrain et remis directement à Monsieur le Ministre.
- Reste à signaler que l'Inspection Générale veillera davantage à mettre en œuvre vos remarques et recommandations et à examiner la suggestion d'unifier les rapports de passation de consignes en alignement avec votre rapport.

## 9. L'Inspection Générale ne remplit pas son rôle en matière d'arrêt des infractions

Conformément aux attributions de l'Inspection Générale, cette dernière doit veiller, au moment opportun, sur l'avertissement et l'orientation de toute personne ayant commis des infractions ou dépassements et d'en informer Monsieur le Ministre via un rapport détaillé accompagné de recommandations éventuelles à même de résoudre cette situation dans la perspective de prendre les mesures disciplinaires adéquates conformément aux procédures en vigueur.

## Chapitre II : Suivi des recommandations émises par la Cour des comptes

Chaque année, la Cour assure un suivi des recommandations formulées dans ses précédents rapports et ce, par l'envoi de correspondances invitant les organismes contrôlés à préciser les suites données à ces recommandations, et par la réalisation d'enquêtes de suivi visant notamment à s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations formulées dans des rapports publics antérieurs et à mesurer leur impact sur l'amélioration de la gestion.

Ce chapitre consacré au suivi des recommandations émises par la Cour des comptes s'articule autour de deux axes à savoir: l'état de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour dans son rapport annuel 2010 et les résultats des enquêtes de suivi effectuées au niveau de neuf organismes au titres des exercices antérieurs.

### I. Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre du programme annuel 2010

En 2010, La Cour des comptes a effectué 26 missions de contrôle de la gestion dont 23 ont été insérées dans son rapport public annuel.

Les recommandations émises par la Cour, dans le cadre de ces missions, couvrent divers domaines et interpellent tous les intervenants dans la chaîne de la gestion publique.

Suite aux lettres envoyées par la Cour aux organismes ayant fait l'objet d'insertion au rapport annuel 2010. Ces derniers, et exception faite des chambres d'artisanat de Marrakech et de Safi et de la direction des affaires administratives et générales relevant du Ministère de l'Economie et des finances, ont tous répondu aux lettres 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 lesdites organismes:

Organisme	Total des recommandations	Recommandation réalisées		Recommandation en cours de réalisation		Recommandation non réalisées	
		nombre	%	nombre	%	nombre	%
Centre Hospitalier Ibn Sina	03	00	00	03	100	00	00
Agence urbaine d'Agadir	09	05	56	03	33	01	11
Université Mohamed V Agdal Présidence	09	03	33,33	06	66,67	00	00
Université Hassan II AIN Chock Casablanca	30	18	60	08	26,66	04	13,34
Caisse nationale de la sécurité sociale: fonctions support	12	01	08	09	75	02	17

Caisse nationale de la sécurité sociale : Unités médicales	07	01	14	02	29	04	57
l'Académie Régionale d'Education et de Formation (AREF) de Chaouia Ourdigha	07	00	00	07	100	00	00
Fonds d'équipement communal (FEC)	29	10	34,48	15	51,72	04	13,79
Office National de l'eau potable(ONEP)	76	34	44,73	39	51,31	03	03,94
Agence urbaine de Casablanca (AUC)	25	11	44	02	8	12	48
Institut Supérieur de l'information et de la communication (ISIC)	12	04	33,33	06	50	02	16,67
OCE	25	11	44,00	12	48,00	02	8,00
EACCE	19	10	52,63	09	47,37	00	0,00
RAM	30	20	66,67	09	30,00	01	3,33
ADII	08	04	50,00	03	37,50	01	12,50
OCE	16	10	62,50	06	37,50	00	0,00
ANP	22	12	54,55	10	45,45	00	0,00
CCG	45	30	66,67	13	28,89	02	4,44
CDVM	21	10	47,62	08	38,10	03	14,29
<b>TOTAL</b>	<b>405</b>	<b>194</b>	<b>47,90</b>	<b>170</b>	<b>41,97</b>	<b>41</b>	<b>10,12</b>

L'analyse des suites données aux recommandations formulées par la Cour des comptes au titre de l'année 2010 fait apparaître que 89,87% des recommandations ont été suivies d'effet dont 47,90% d'entre elles étant complètement mises en œuvre et 41,97% ont été partiellement appliquées.

Ces données témoignent des efforts accomplis par les entités contrôlées pour répondre aux recommandations de la Cour dont la mise en œuvre est nécessairement progressive.

S'agissant des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet, leur taux n'a pas dépassé 10,12%. Certains organismes n'ont pas pu appliquer quelques recommandations formulées par la Cour, il s'agit notamment de:

### 1. Fonds d'Équipement Communal (FEC)

- L'interdiction d'octroi de plusieurs prêts sur la base d'une seule décision du conseil local ; les décisions doivent préciser clairement la consistance des projets à financer ;
- La prise en compte des besoins réels des Collectivités locales pour la détermination des financements du FEC et non en fonction de leur capacité d'endettement ;
- Le traitement identique et uniforme de l'ensemble de demandes de prêts, notamment en ce qui concerne les délais;
- Mise en place des indicateurs de performance pour le traitement des dossiers de prêts ainsi qu'une comptabilité analytique.

### 2. Office National de l'Eau Potable (ONEP)

- Veiller à ce que le Département de l'Eau mette en place une stratégie globale de protection des ressources exploitées en concertation notamment avec les Agences des Bassins Hydrauliques dans le cadre de la protection des ressources et la gestion des rejets industriels;
- Veiller à la maîtrise de la gestion du stock des vignettes et ce en fonction des besoins en consommation;
- Remédier au dysfonctionnement fiscal qui a conduit à l'immobilisation de fonds importants sous forme de crédit TVA.

### 3. Agence Urbaine de Casablanca (AUC)

- Veiller à l'établissement et au suivi de la réalisation des plans d'aménagement en cours avec plus de rigueur;
- Activer l'élaboration et la mise en application des plans d'aménagement en vue d'éviter le recours aux dérogations;
- limiter le recours aux dérogations en veillant à ce que l'octroi d'avis favorables aux demandes de dérogations soit en harmonie avec les orientations du SDAU tout en assurant une gestion équilibrée de l'espace urbain et périurbain.
- Veiller au respect des orientations et des prévisions du SDAU, relatives à la création de nouvelles centralités urbaines, aux grands projets structurants et à la donne environnementale et paysagiste introduite par le SDAU à travers l'institution de la trame verte régionale ;
- Respecter les engagements concernant les études relatives aux plans d'aménagement et cela par la limitation de l'octroi d'avis favorables pour des projets situés à l'intérieur des périmètres de ces études ;
- Veiller au respect de la vocation des secteurs et les zonings prévus par les documents d'urbanisme notamment les terrains situés en zones agricoles, les secteurs réservés aux espaces verts, les parcelles destinées à recevoir des équipements publics;
- Eviter la sur densification et les surélévations en milieu urbain représentant les principales causes de la surexploitation des équipements collectifs de base (assainissement, voirie, parcs de stationnement, équipements sociaux de base...);



- Veiller au respect des restrictions relatives à la construction dans les zones inondables, limitrophes aux oueds et embouchures;
- Lutter contre la dégradation de l'esthétique aussi bien dans le centre ville que dans les centralités avoisinantes ;
- Respecter la réglementation en vigueur relative aux études d'impact sur l'environnement naturel ou urbain notamment la loi n°12-03 relative aux études d'impact sur l'environnement ;
- Veiller à ce que les dérogations ne soient accordées qu'à titre exceptionnel et à ce que le principe d'équité soit appliqué de manière stricte lors de l'octroi d'avis favorables pour des projets de même nature et dans la fixation des contributions exigées des titulaires de projets ;
- Observer plus de rigueur en matière d'octroi d'avis favorables pour des demandes de dérogations concernant des projets situés sur des terrains non immatriculés ou en cours d'immatriculation.

#### **4. Institut Supérieur de l'information et de la Communication (ISIC)**

- Renforcer les moyens et les méthodes d'organisation des services du secrétariat général pour optimiser le rendement de ces services afin qu'ils puissent apporter leur contribution à l'amélioration de la gouvernance de l'Institut ;
- Améliorer et adapter le système d'information et de gestion aux besoins de l'ISIC et instaurer les outils permettant un management efficace, en termes de manuel de procédures, d'organigramme et de tableaux de bord englobant les indicateurs de performance en matière des cursus pédagogiques et des pratiques de gestion.

## **II. Missions de suivi des recommandations des exercices antérieurs (enquêtes de suivi)**

La Cour des comptes a effectué neuf missions de suivi des recommandations émises dans la cadre des missions de contrôle de la gestion ayant été inséré dans les rapports antérieurs. Ces missions ont concerné les organismes suivants:

- L'Agence nationale des ports ;
- Le Conseil Déontologique de Valeurs Mobilières;
- Le Haut commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification;
- La Marocaine des Jeux et des Sports;
- L'Office national des aéroports;
- L'Office des changes;
- L'Office National des Pêches ;
- La Société Nationale du Transport et de la Logistique;
- Le Crédit Immobilier et Hôtelier.

### **A. Agence nationale des ports**

Suite à la mission de contrôle de la gestion réalisée au sein de l'Agence nationale des ports (ANP) en 2010, la Cour des comptes avait recommandé à l'Agence de prendre les mesures appropriées afin d'accélérer le processus de mise en œuvre de la réforme portuaire objet de la loi n°15-02 relative aux ports et portant création de l'Agence nationale des ports et de la société d'exploitation des ports;

Les recommandations de la Cour des comptes ont porté également sur d'autres aspects, notamment la régularisation de la situation juridique de certains occupants, le recouvrement des créances et le contrôle des marchés.

Les années 2011 et 2012 se sont caractérisées par l'achèvement de certains grands projets, en l'occurrence :

- La mise en service d'un nouveau terminal polyvalent au port de Jorf Lasfar ;
- La mise en service du système des échanges de données informatisées au port de Casablanca ;
- L'achèvement des travaux du troisième terminal à conteneurs au port de Casablanca ;
- La mise en service d'un nouveau viaduc d'accès, ainsi que de la nouvelle desserte nord au port de Casablanca ;

Durant ces deux années, d'autres importants projets ont été engagés, à savoir :

- L'extension de la desserte nord du port de Casablanca ;
- L'acquisition des terrains pour le futur port sec de Zenata ;
- Les travaux de dragage massif du port de Sidi Ifni ;
- La rénovation du réseau électrique du port de Casablanca.

Concernant la productivité de la manutention au port de Casablanca, particulièrement en matière de conteneurs, elle a enregistré un saut qualitatif passant à 27 Conteneurs EVP au lieu des 15 à 17 avant la restructuration du secteur portuaire.

Ci-après, les suites réservées aux recommandations formulées :

## **1. Adoption des textes réglementaires prévus par la loi n°15-02**

La Cour des comptes avait recommandé à l'Agence nationale des ports et au Ministère de tutelle de prendre les mesures nécessaires afin d'accélérer le processus d'adoption des textes réglementaires relatifs aux aspects suivants :

- Les règlements d'exploitation des ports ;
- Les plans d'aménagement internes des ports ;
- La fixation des limites de la rade et du chenal d'accès aux ports ;
- La fixation des horaires de travail dans les ports.

Or, jusqu'au début de 2013, ce processus n'est pas encore achevé. Ainsi, pour les ports de commerce : Les règlements d'exploitation ont été approuvés et les arrêtés y afférents ont été publiés en Décembre 2012.

Pour les ports de pêche : Les règlements d'exploitation relatifs aux ports dédiés exclusivement à l'activité de pêche sont en cours d'élaboration.

Quant au décret relatif aux plans d'aménagement internes des ports, il n'est pas encore adopté.

Concernant les arrêtés afférents au décret relatif à la délimitation de la rade et du chenal d'accès aux ports publié depuis octobre 2008, ils ne sont pas encore adoptés.

De même pour le décret relatif à la fixation des horaires de travail dans les ports, il n'est pas encore adopté.

## 2. Généralisation de l'unicité de la manutention

La Cour des comptes avait recommandé à l'ANP d'étendre la mise en œuvre de sa stratégie en matière de consécration de l'unicité de la manutention à l'ensemble des ports où elle exerce ses attributions.

L'unicité de la manutention n'est pas encore établie aux ports d'Agadir et de Nador. L'ANP prévoit de lancer en 2013 un appel d'offres pour l'octroi d'une concession d'exploitation. Ledit appel d'offres devrait tenir en compte les spécificités du port d'Agadir (10 sociétés de stevedoring et 285 dockers à bord).

Le port de Nador (concession du môle 1) devrait suivre le un schéma identique.

A ce sujet, l'ANP a fait savoir dans sa réponse, que l'unicité de la manutention n'est pas encore établie au port d'Agadir et de Nador et ce, dans l'attente de :

- Permettre au système mis en place dans les ports de Casablanca, Jorf Lasfar, Safi, Laayoune et Dakhla d'atteindre son rythme de croisière ;
- Capitaliser sur le retour d'expérience ;
- Concrétiser certains préalables permettant de mettre en œuvre les leviers de la loi n°15-02, notamment l'unicité de la manutention.

## 3. Régularisation de la situation juridique des opérateurs portuaires et recouvrement des redevances dues

La Cour des comptes avait recommandé à l'ANP de procéder à la régularisation de la situation juridique de l'ensemble des opérateurs portuaires et d'effectuer les diligences nécessaires pour le recouvrement des redevances dues.

L'OCP, l'ONICL et la marina d'Agadir n'ont toujours pas régularisé leurs situations juridiques vis-à-vis de l'ANP à travers la signature de conventions de concession.

Pour le cas de l'OCP, une commission mixte a élaboré les documents de concession afférents aux terminaux exploités par l'OCP. Mais, ils ne sont pas encore signés.

Pour le cas de l'ONICL, selon l'ANP la non signature des documents de concession par l'ONICL s'explique principalement par la non acceptation par ce dernier de la redevance proposée par l'ANP. Le dossier est soumis à l'arbitrage des départements de tutelle des deux établissements.

Pour le cas de la Marina d'Agadir, les documents devant concrétiser la régularisation de concession d'exploitation de la marina d'Agadir ont été communiqués en 2009 à la société Marina Agadir pour signature, à l'instar d'autres sociétés qui exploitaient des ports de plaisance sur la base des occupations temporaires du domaine public. Depuis lors, l'ANP n'a pas cessé de relancer cette Société pour la régularisation de sa situation.

Selon l'ANP, un point reste en suspens concerne la durée de la concession demandée par la société Marina d'Agadir, qui est de 50 ans alors que la loi n°15-02 prévoit que la durée d'une concession ne peut excéder 30 ans prorogable d'une durée supplémentaire qui ne peut excéder 20 ans.

De même des retards ou défauts de paiement des redevances de concession de certaines marinas persistent :

### ➤ Pour la Marina du port de Saidia

Le montant total à payer au titre des années 2007 à 2012 se chiffre à 25.241.449,90DH

L'ANP a envoyé des mises en demeure à la société gestionnaire. Or, en Octobre 2011, l'ANP a été saisie par lettre du Premier Ministre lui demandant à ce que les redevances de concession et d'exploitation de cette marina ne deviennent exigibles qu'à compter du 1er janvier 2012.

Lors de la session du 14 Novembre 2011 de son Conseil d'Administration, l'ANP a soumis un projet de résolution pour l'annulation des redevances relatives à la période antérieure à l'année 2012. Le Conseil d'Administration a recommandé à l'ANP de concert avec les Départements de Tutelle d'étudier la possibilité de mettre en œuvre la décision du Gouvernement.

➤ **Pour Marina Smir**

Le total des redevances relatives à la période 2008, 2011 et 2012, s'élève à 17.820.000,00 DH. L'ANP a adressé des mises en demeure à la société gestionnaire. Le concessionnaire refuse toujours de payer les redevances en question.

➤ **Pour la Marina de Bouregreg**

Le montant total des redevances à payer au titre des années 2008 à 2012 se chiffre à 3.730.298,44 DH et aucun paiement n'a été effectué par la société gestionnaire. L'ANP a adressé des mises en demeure à la société gestionnaire. Un différend oppose les deux partenaires quant à la date d'entrée en vigueur des documents de concession.

➤ **Pour la Marina de Kabila**

Le concessionnaire accuse un retard dans le paiement des redevances au titre des années 2011 et 2012. Le montant total à payer est de 3.225.600 DH. Des mises en demeure ont été adressées à la société gestionnaire pour le règlement des ses arriérés.

#### **4. Gestion du domaine public portuaire**

La Cour des comptes avait recommandé d'amener tous les occupants du domaine public portuaire à régulariser leur situation juridique par la signature de conventions d'occupation et l'acquittement des redevances dues. Les conventions d'OTDP génèrent annuellement un chiffre d'affaires d'environ 80 millions DH.

En 2011, l'ANP a mis en place un tableau de bord mensuel spécifique aux OTDP permettant d'assurer un suivi mensuel de la régularisation des OTDP. Parmi les OTDP en situation irrégulière, 683 OTDP sont en contentieux.

A fin 2012, le nombre total des OTDP est de 3.505 d'une superficie de 205 Ha et dont 2.312 sont en situation irrégulière.

Le total des occupations à régulariser à fin 2012 se répartit par région comme suit :

Régions	Nombre total OTDP	Nombre OTDP non régularisées	Nombre OTDP régulières	Nombre OTDP régularisées du 01/01/2012 jusqu'au 31/11/2012	% des OTDP à régulariser
Méditerranée	446	332	114	28	74%
Détroit	824	697	127	65	85%
Atlantique Nord	260	184	76	49	71%
Port de Casablanca	332	271	61	24	82%
Atlantique Centre	540	129	411	80	24%
Atlantique Sud	1.032	686	346	114	66%
Grand Sud	71	13	58	2	18%
<b>Total</b>	<b>3.505</b>	<b>2.312</b>	<b>1.193</b>	<b>362</b>	<b>66%</b>

L'ANP explique que malgré les efforts déployés par ses Directions régionales de l'ANP sur la base des procédures et règles de gestion établies, certains occupants du domaine public portuaire refusent toujours de régulariser leur situation vis-à-vis de l'ANP. Cette situation s'explique par :

- Le rejet par certains occupants des nouvelles dispositions du cahier des charges de l'occupation, institué par la loi n°15-02 ;
- La non acceptation des montants des redevances ;
- Le refus des révisions des redevances ;
- La prédominance des occupations dans le domaine des activités de la pêche dont les permissionnaires sont difficilement appréhendables ;
- Le lourd héritage des OTDP récupérées par l'ANP ;
- Le refus de certaines administrations de régulariser leur situation par rapport aux règles régissant le domaine public portuaire. Pour cette dernière catégorie d'occupants (Administration des Douanes, Sûreté nationale, District des ports, ...), l'ANP est en train d'étudier un régime spécifique à ce genre d'occupations qui sera présenté à son Conseil d'Administration.

Quant aux occupations sans titres, à fin 2012, elles se présentent comme suit :

Types d'occupants sans titre	Nombre d'occupations sans titre	Superficie Occupée (m <sup>2</sup> )	Superficie moyenne par occupant (m <sup>2</sup> )
Organismes publics	139	188.001	1.353
Associations	12	2.327	194
Autres	349	101.889	292
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>292.217</b>	<b>584</b>

## 5. Recouvrement des créances

A fin 2011, les créances de l'ANP se sont élevées à 286 millions DH. Ces créances comprennent celles antérieures à 2007, héritées de l'Ex-ODEP et dont le montant s'élève à 71 Millions DH.

Les créances relatives aux droits de port et péage ainsi que celles relatives aux OTDP ont connu les taux de recouvrement les plus faibles en comparaison avec les autres types de créances. Alors que ces créances sont les plus importantes, en termes de volume.

Dans sa réponse, l'ANP a fait savoir que malgré les efforts déployés par l'Agence, les créances relatives aux prestations de péage et d'OTDP, présentent de réelles difficultés de recouvrement liées principalement, à l'activité 'Pêche' et du fait que les dossiers correspondant à ces créances ont été transférés en justice.

## 6. Contrôle des marchés

La Cour des comptes a recommandé à l'ANP de renforcer le contrôle de l'exécution des marchés et de respecter les dispositions de son règlement des marchés, notamment en matière d'audit des marchés importants.

L'ANP a entamé l'audit des marchés dont le montant dépasse le seuil de 5 millions DH. Ainsi, 15 marchés ont été audités.

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'ANP a décidé, dans sa session du 27 juin 2012, de la création d'un comité d'audit présidé par le Ministère de l'Economie et des finances et comprenant les représentants des Ministères de l'Équipement et du transport, du Département du commerce extérieur et de l'Intérieur.

## 7. Rejets polluants en milieu portuaire

La Cour des comptes avait recommandé à l'ANP de prendre les diligences nécessaires pour la résolution du problème du rejet des eaux usées à l'intérieur ou à proximité des ports.

L'ANP n'a pas envisagé d'actions concernant le rejet à proximité du port de Casablanca (collecteur de 2,5 m de hauteur et 3,2 m de largeur), considérant que ledit rejet est en dehors du domaine d'intervention de l'ANP du fait qu'il se trouve à l'extérieur du domaine portuaire (au-delà de la jetée transversale).

Selon les responsables de l'ANP, un projet de plan de délimitation du port de Casablanca qui inclut la zone du rejet serait en cours d'approbation. Après l'adaptation de ce projet, l'ANP aura la compétence juridique pour engager des discussions avec la LYDEC pour chercher une solution à ce problème.

Concernant les rejets polluants à l'intérieur de certains ports, la prise en charge de certains d'entre eux a été transférée à d'autres opérateurs (SAPT et ONP au port de M'diq). D'autres rejets sont en cours de traitement à Larache et Al Hoceima.

## 8. Distribution d'eau et d'électricité au sein du port de Casablanca

La Cour des comptes avait recommandé à l'ANP de revoir son système de distribution d'eau et d'électricité au sein du port de Casablanca et de prendre les mesures appropriées pour le recouvrement des créances afférentes à ces prestations.

En effet, l'ANP a procédé à la séparation des réseaux d'eau et d'électricité pour identifier et individualiser les consommations par intervenants, notamment sa propre consommation et celle de Marsa Maroc.

D'autre part, l'ANP prévoit pour l'année 2013, une nouvelle structure du réseau d'électricité de la zone port du pêche de Casablanca permettant d'avoir comme seul client dans cette zone, l'Office national des pêches au lieu des 108 clients actuels.

Concernant le recouvrement des arriérés des créances d'eau et d'électricité sur Marsa Maroc, l'ANP a procédé au recouvrement de la majorité des arriérés arrêtés au 31 Décembre 2009. Sur un total initial de 14.558.447,55 DH représentant les créances à fin 2009, il reste 243.790,56 DH relatifs à des créances litigieuses contestées par Marsa Maroc et qui seraient en cours régularisation.

## **B. Conseil Déontologique de Valeurs Mobilières**

Le CDVM a fait l'objet d'une mission de contrôle de la gestion par la Cour des comptes en 2010.

Ce rapport comporte des recommandations à même d'aider l'organisme à corriger les dysfonctionnements constatés et d'améliorer l'efficacité et la performance de la gestion du CDVM. L'accent a été mis sur la gouvernance, le contrôle de la gestion d'actifs, le contrôle des appels publics à l'épargne et de l'information, le contrôle des intervenants, la surveillance du marché financier et les enquêtes sur les délits boursiers, ainsi que la gestion des fonctions support.

En décembre 2012, la Cour des comptes a mené une mission de suivi ayant pour objet de s'assurer des diligences entreprises par le CDVM pour mettre en oeuvre les recommandations formulées par la Cour.

La Cour des comptes a noté que le conseil d'administration du CDVM du 5 mars 2012 a sollicité du directeur général la mise en place d'un plan d'action spécifique permettant aux administrateurs le suivi de la mise en oeuvre de ces recommandations.

A l'examen des mesures mises en oeuvre ou programmées par le CDVM, la Cour a pu noter que l'horizon de réalisation de la majorité des actions du CDVM se situe entre 2011 et 2012 sauf pour les chantiers liés à la mise en place du système d'information et à la cartographie des risques dont la réalisation est prévue courant l'année 2013.

Les améliorations notées ont concerné principalement les outils de contrôle (guides de contrôle, rapport d'inspection, procédures...) ; et les processus métiers qui ont été revus. Un retard a été enregistré dans l'opérabilité de la fonction audit interne.

Concernant la mise en place d'un système de management par les risques, les actions du CDVM se sont orientés vers une unification de la cartographie des risques entre les différents métiers. Des tests de validation de ces cartographies sont prévus, selon les services du CDVM, courant 2013. Ce chantier étant toujours en cours, la Cour des comptes n'est pas en mesure de se prononcer sur l'efficacité de ce dispositif.

Le CDVM a déployé des efforts pour améliorer sa présence sur le terrain. Toutefois, la Cour des comptes réitère sa recommandation pour un contrôle régulier du marché et de ses intervenants. En effet, depuis la clôture de la mission de contrôle de la gestion de la Cour en 2011, le CDVM a mis l'accent beaucoup plus sur l'aspect réglementation que le contrôle et les inspections sur place. De plus, au titre de l'année 2011, le taux de réalisation des missions d'inspection était de 78%.

Pour le contrôle sur pièces, le CDVM était en cours d'élaboration d'un cahier de charges pour le développement d'un système d'information destiné à automatiser les processus métiers. En attendant, le contrôle se fait manuellement et ce au détriment de la présence sur le terrain et de la qualité de l'analyse et du recoupement. Le projet de mise en place de ce nouveau système d'information «intégré», qui n'est actuellement qu'en phase de conception, est un projet ambitieux. Le CDVM devrait prendre les dispositions nécessaires pour le gérer selon les règles de l'art afin d'atteindre l'objectif escompté.

Par ailleurs, depuis août 2012, le CDVM a instauré un comité spécialisé, «le comité règlements, contrôle et sanction». L'objectif étant d'instaurer un mécanisme de prise de décision collégiale et de disposer

d'une vue globale pour assurer une égalité de traitement des contrevenants. Le comité étant à ses débuts, son fonctionnement n'a pas fait l'objet d'évaluation.

Au sujet de la valorisation des actifs financiers qui représente le volet le plus problématique du contrôle de l'information, dans sa réponse au rapport d'observations de la Cour des comptes, le CDVM avait précisé qu'une réflexion est en cours avec le ministère de l'économie et des finances pour l'élaboration d'un cadre législatif devant régir cette activité et les personnes exerçant cette activité. Toutefois, la Cour des comptes n'a pu être fixée sur l'aboutissement de ce projet.

Les fonctions Surveillance et Enquêtes sont deux missions dévolues au CDVM en vue de la répression des comportements pouvant porter atteinte au principe du traitement équitable des investisseurs et affecter la transparence et l'intégrité du marché.

Concernant la surveillance du marché boursier, la Cour des comptes avait recommandé au CDVM de mettre l'accent sur le déploiement des moyens organisationnels et techniques adéquats pour rehausser le système de surveillance au niveau des standards internationaux.

Toutefois, il est noté que la surveillance souffre toujours de la limite des moyens techniques, spécialement, le système d'information. Le CDVM a précisé que dans un souci d'optimisation des coûts (une solution de surveillance coûterait en moyenne 200 000 USD/an), de rationalisation de la dépense et de compatibilité des systèmes (la solution de surveillance étant alimentée par des flux provenant des solutions de négociations et de cotation créant ainsi une forte dépendance vis-à-vis de ces deux dernières), le CDVM a reporté le projet de mise en place de la solution de surveillance dans l'attente que soit adoptée la solution finale qui sera retenue par la bourse de Casablanca. Toutefois, la Cour des comptes n'a pu être éclairée sur les modalités de coordination avec la société gestionnaire de la bourse dans le cadre de ce projet, notamment dans la partie concernant le CDVM sachant que la direction avait précisé que le CDVM n'a qu'un simple rôle d'observateur dans le projet.

Sur l'aspect relatif aux capacités limitées du CDVM à détecter les délits boursiers de toute nature, celui-ci avait précisé dans sa réponse au rapport d'observations, que « l'un des axes retenus au niveau du plan stratégique du CDVM est l'extension du champ de la surveillance à tous les marchés et à tous les produits (marché de gré à gré, marchés des produits structurés, marché des dérivés, ...), en liaison avec les autres régulateurs nationaux, pour suivre les tendances financières de fond, les stratégies des acteurs, prévenir et détecter les abus de marché et le développement, à cette fin, de nouveaux outils informatiques dédiés ». Toutefois, La Cour des comptes n'a constaté aucune avancée sur cet aspect.

Concernant le manque de célérité dans le processus de traitement des délits boursiers, la Cour des comptes a pu noter que cette situation reste encore d'actualité. En effet, le conseil d'administration du 30 mars 2011 a décidé la saisine de l'autorité judiciaire pour quatre dossiers avec le report d'un cinquième qui ne sera examiné que lors de la séance du conseil du 5 mars 2012 (environ une année après) à l'occasion de laquelle le conseil a finalement décidé le transfert du dossier à la justice. De plus, à fin décembre 2012, un stock de sept dossiers était encore en attente d'examen par le conseil d'administration bien que les faits pour certains remontent à 2009.

La Cour des comptes a noté que la gestion des ressources humaines continue à se faire selon les mêmes procédures et suscite les mêmes anomalies soulevées précédemment.

Ainsi, sur la période de 2011 à 2013, soit postérieurement à la clôture de la mission de contrôle de la gestion, la Cour des comptes a noté plusieurs dysfonctionnements dont certains avaient été signalés au CDVM dans le rapport de contrôle de la gestion. La consultation des dossiers relatifs aux nouveaux recrutements a notamment permis de constater :



- Certaines décisions de recrutement n'ont pas respecté les dispositions statutaires.
- Le recrutement de candidats ne remplissant pas les conditions diffusées auprès du public et biaisant ainsi la procédure d'appel à candidature.
- Le recrutement dans des postes différents de ceux préalablement annoncés auprès du public.

En outre, le même système de rémunération continue encore à être maintenu malgré les anomalies importantes qu'il présente et qui ont précédemment été relevées par la Cour des comptes.

Pour les primes annuelles, les montants alloués restent toujours situés à un niveau élevé. La période examinée a été marquée par une augmentation significative par décision de la direction générale au titre de l'exercice 2012.

Quant aux points personnels qui peuvent être attribués à des agents du CDVM sur décision de la direction générale et qui sont définitivement acquises, la Cour des comptes a noté certaines augmentations salariales annuelles pour l'année 2011 dues en majorité à l'attribution de ces points qui ont atteint 27.000 DH et jusqu'à 30.600DH.

A signaler que l'intéressé qui a été recruté le 8 avril 2010, a perçu une prime au titre de l'année 2010 équivalente à quatre mois de salaire brut (180.000 DH) et ce bien que l'article 6 de la décision relative aux modalités d'évolution de carrière et de rémunération précisait qu'en cas de recrutement en cours d'année, l'employé bénéficiera d'un montant de prime calculé au prorata temporis du nombre de jours travaillés. La question avait fait l'objet d'une observation de la Cour des comptes.

Notons aussi que la personne concernée par le salaire de 30.600,00dh n'a été recrutée que le 16/08/2010.

Sur l'aspect recettes, la Cour des comptes avait noté une accumulation importante de réserves du CDVM sans qu'aucun versement n'ait été consenti dans le budget de l'Etat. Il a été noté que la question a fait l'objet de débat lors du conseil d'administration du 5 mars 2012 à la lumière des orientations du nouveau code des établissements publics consistant en le versement du surplus dans les comptes de l'Etat. Toutefois, aucune décision n'a été prise dans ce sens.

*La Cour des comptes estime que globalement, le CDVM a engagé plusieurs actions pour pallier les insuffisances soulevées en réponse à ses recommandations.*

*Toutefois, des dysfonctionnements touchant des fonctions importantes n'ont pas bénéficié de l'attention requise et continuent à impacter négativement l'efficacité du CDVM dans l'exercice des prérogatives qui lui sont dévolues par la loi ; il s'agit principalement :*

- des conditions d'exercice de la surveillance du marché,
- la non célérité dans le traitement des délits boursiers.

*Pour les fonctions support, notamment la gestion des ressources humaines, les insuffisances relevées lors de la mission de contrôle de la gestion par la Cour des comptes, restent encore persistantes.*

*Ainsi, la Cour des comptes réitère ses recommandations et invite le CDVM à accélérer les actions d'amélioration.*

## **C. Haut commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification**

Suite à la mission de contrôle de la gestion réalisée au sein du Haut commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification (HCEFLCD) en 2009, qui a porté essentiellement sur la gestion foncière du domaine forestier, la Cour des comptes a formulé à ce département un certain des recommandations en vue d'aider à l'amélioration de la sécurisation du domaine forestier, de la gestion des occupations temporaires et celle des transactions foncières.

Depuis, la Cour des comptes constate l'effort consenti par le HCEFLCD pour la mise en œuvre de la quasi-totalité des recommandations formulées. Ainsi, les principales mesures réalisées se déclinent comme suit :

### **1. Sur l'instauration d'un système de suivi des occupations temporaires**

Pour améliorer la procédure de gestion des occupations temporaires, la Cour avait recommandé d'instaurer un système de suivi et de contrôle. A cet effet, cette procédure a été formalisée en précisant les critères requis pour l'octroi de l'occupation temporaire, la responsabilité de chaque entité et les délais de traitement des dossiers.

Sur le plan organisationnel, le suivi des dossiers est assuré périodiquement par toutes les entités forestières à travers un reporting trimestriel et un bilan d'évaluation annuel. Sur le plan d'amélioration des outils de gestion, le HCEFLCD a mis en œuvre un système d'information qui retrace l'ensemble des procédures de gestion des occupations temporaires. Cette application a été mise en test et devrait être généralisée à partir de Mars 2013.

### **2. Sur le respect de la durée réglementaire d'occupation temporaire**

Le cahier des conditions générales du 21 Octobre 1948 précise que la durée de l'occupation temporaire du domaine forestier ne peut excéder neuf ans. Cette durée peut, si l'arrêté autorisant l'occupation le prévoit explicitement, être renouvelée par tacite reconduction, pour une ou plusieurs périodes d'égales ou de moindres durées, sauf pour des cas particuliers de projets qui nécessitent une durée assez longue.

La vérification des arrêtés d'occupation temporaire délivrés au cours de l'année 2012 fait montre que les délais d'occupation temporaire du domaine forestier sont strictement respectés par le HCEFLCD.

### **3. Sur la généralisation de la compensation du domaine forestier**

Le HCEFLCD a procédé à la normalisation de la compensation du domaine forestier et ce, en déterminant le niveau de cette compensation, qui oscille entre cinq et 20 fois la superficie occupée, évalué selon le degré d'impact du projet à réaliser sur la dégradation des ressources forestières et leurs vocations.

Le montant appliqué pour cette compensation, fixé sur la base de la moyenne des montants relatifs aux travaux de reboisement de l'hectare dans la zone où se situe le terrain concerné varie, entre 5.000 à 10.000 DH par hectare. Elle peut atteindre 20.000 DH par hectare dans le cas spécifique des régions peuplées d'arganier. En cas de non versement de la compensation dans les délais contractuels, le HCEFLCD procède à la résiliation de l'autorisation d'occupation temporaire et à la confiscation du cautionnement.

#### **4. Sur l'uniformisation et la généralisation de l'octroi du permis d'occuper**

A ce sujet, la Cour avait recommandé au HCEFLCD, d'inviter les directions régionales des eaux et forêts à généraliser et à uniformiser la procédure d'octroi du permis d'occuper conditionné par l'accomplissement préalable de toutes les formalités exigées par la réglementation en vigueur. Cette procédure est rigoureusement respectée par ce Département.

#### **5. Sur l'accès des bénéficiaires aux parcelles objet d'occupation temporaire**

La Cour des comptes avait recommandé au HCEFLCD de n'autoriser l'accès des bénéficiaires aux parcelles objet d'occupation temporaire qu'après avoir produit, entre autre, les études d'impact sur l'environnement, les boisements environnants à réaliser conformément aux dispositions de la loi n°12.03 relative aux études d'impact sur l'environnement, l'étude et le plan de réhabilitation des sites exploités et l'évaluation du coût des travaux, dont le montant est garanti par le dépôt d'une caution bancaire.

A cet effet, tous les arrêtés d'occupation temporaire sont établis dans le cadre de la circulaire du HCEFLCD n°31901 du 05 Septembre 2007 et de la circulaire du Premier Ministre n°6/2010 du 14 Juin 2010. En cas de non respect des clauses contractuelles, les services du Haut commissariat établissent un devis estimatif et émettent un ordre de recette pour le versement au compte du Fonds national forestier, des frais de réhabilitation, en plus de la confiscation du cautionnement.

#### **6. Sur la résiliation des autorisations d'occupation temporaires**

La Cour des comptes avait recommandé au HCEFLCD de procéder systématiquement à la résiliation des autorisations d'occupation temporaire en cas de non respect des clauses contractuelles par les bénéficiaires.

A cet effet, le dossier de résiliation est constitué essentiellement d'un devis estimatif de réhabilitation du site, établi par une commission de la direction régionale concernée. C'est au moment de l'engagement de la procédure de résiliation que les bénéficiaires concernés sollicitent parfois la régularisation de leurs situations de paiement des redevances, avec intérêts de retard.

Dans des cas de délits graves commis par l'occupant comme l'abattage d'arbres sans autorisation ou le dépassement de la superficie autorisée, l'engagement de la résiliation est irréversible. Ainsi, le HCEFLCD a atténué les risques et la fréquence des défaillances des bénéficiaires en renforçant le contrôle et en préservant en priorité les intérêts de l'Etat.

#### **7. Sur le recours aux distractions du domaine forestier et d'échange immobilier**

Le HCEFLCD a élaboré en collaboration avec les services du Secrétariat général du gouvernement la circulaire n°2088 du 03 Mai 2011, issue des textes législatifs régissant le domaine forestier qui rappelle la procédure à suivre en matière de distraction du régime forestier, d'échange immobilier et d'expertise de terrain. Cette circulaire a fait l'objet d'une large diffusion auprès de l'ensemble des départements ministériels.

La circulaire n°2088 précitée définit clairement les conditions de recours à la distraction du domaine forestier pour la réalisation des projets de développement. Celle-ci arrête une liste exhaustive de projets revêtant le caractère d'utilité publique pouvant bénéficier d'une mobilisation de l'assiette foncière du domaine forestier (barrages, routes, autoroutes, chemins de fer, aéroports, des ports, etc.).

## 8. Sur la détermination du prix de cession

La Cour des comptes avait recommandé au HCEFLCD de disposer d'un référentiel de prix pour les terrains qui feront l'objet de transactions foncières et a proposé aux pouvoirs publics de réviser la réglementation régissant l'évaluation des immeubles de l'Etat objet de cession, dans le sens à ce qu'un représentant du HCEFLCD fasse partie des membres de la commission d'expertise des terrains domaniaux quand il s'agit du domaine forestier ; disposition qui n'est pas prévue par la circulaire du Premier ministre n°209 du 26 Mai 1976.

A cet effet, la circulaire n°2088 du 03 Mai 2011 précitée, a prévu la participation d'un représentant du HCEFLCD aux travaux de la commission d'expertise chargée de déterminer la valeur vénale des terrains objet d'échange immobilier ou de distraction, la définition de son mode de fonctionnement et la fixation de la valeur réelle sur la base de postes de comparaison en cours dans le marché immobilier.

## 9. Sur l'acquisition des terrains à reboiser

Le fonds de remploi domanial est créé pour servir à l'acquisition de terrains à reboiser et ce, pour préserver et reconstituer la réserve foncière du domaine forestier. Ces terrains doivent être limitrophes au domaine forestier, être boisés ou reboisables et immatriculés.

Dans ce registre, la Cour des comptes avait recommandé HCEFLCD d'ériger l'acquisition des terrains à reboiser en priorité stratégique et l'inclure dans ses programmes d'action annuels. Dans ce registre, ce Département a été invité à accentuer les efforts de prospection des terrains potentiels, satisfaisant les critères d'éligibilité et à procéder au rapprochement périodique entre le relevé du compte « Fonds de remploi domanial » et les transactions foncières ayant concerné le domaine forestier.

A cet effet, des terrains d'une superficie globale de plus de 2.131 Ha d'une valeur de près de 186.445.934,99 DH, reconnus éligibles à l'échange immobilier, sont en cours d'acquisition. De plus, et pour assurer le rapprochement périodique, la Direction des domaines de l'Etat, en collaboration avec le HCEFLCD, a créé un code analytique spécialement pour la vente des immeubles domaniaux provenant du domaine forestier.

## 10. Sur l'effort consenti en matière de sécurisation du domaine forestier

Dans le cadre du processus de contractualisation et de la stratégie adoptée en matière de sécurisation du domaine forestier, le HCEFLCD a défini un plan d'actions, arrêté selon un échéancier qui fixe des délais pour l'achèvement des opérations de délimitation programmées.

Par ailleurs, des réunions régulières sont tenues au niveau des services centraux et des services déconcentrés, en vue de trouver des solutions adéquates aux contraintes entravant chaque étape de la procédure d'immatriculation.

De plus, le HCEFLCD a renforcé les efforts de coordination et de partenariat avec les services de l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC) concrétisée par la signature d'une convention de partenariat au 11 Juin 2012 et ce dans le cadre d'une approche d'intervention basée sur la coopération et le partenariat avec les différentes parties impliquées dans le processus de délimitation et le recours privilégié au règlement à l'amiable dans les conflits fonciers.

Ainsi, durant la période de 2005 à 2012, l'évolution globale du cumul des superficies a enregistré une amélioration de près de 93% (959.708 Ha) pour la délimitation provisoire, 86% (1.018.861 Ha) pour la délimitation définitive, 98% (1.426.510 Ha) pour l'homologation, 99% (1.315.222 Ha) pour

l'immatriculation et 95% (4.379.111 Ha) pour les études techniques. Quant à l'évolution des superficies cumulées des immatriculations, celle-ci est passé de 13.714 Ha en 2006 à 1.315.222 Ha en 2012.

### **11. Sur l'atténuation des litiges en matière de délimitation administrative**

Pour lever certains obstacles d'ordre social compromettant l'achèvement de la délimitation administrative, la Cour avait recommandé au HCEFLCD de saisir les sessions du conseil national et des conseils provinciaux des forêts ainsi que des conseils communaux pour y débattre des litiges avec la population concernée.

Tenant compte de cet aspect, les conseils provinciaux et communaux sont mis à contribution pour sensibiliser les autorités locales, les élus et les représentants des populations, à débloquent les litiges fonciers afférents à la délimitation du domaine forestier. Les dossiers non apurés par les commissions de délimitation, sont réglés souvent au niveau des commissions provinciales de délimitation présidées par les Gouverneurs et regroupant toutes les parties concernées.

### **12. Sur l'accélération du repérage par GPS du domaine forestier**

Pour protéger et sauvegarder le domaine forestier contre toute atteinte, la Cour avait recommandé au HCEFLCD d'accélérer l'opération de repérage par GPS de l'ensemble du domaine forestier afin de permettre son report sur les mappes cadastrales et d'informer de manière régulière les services de la conservation foncière de tous les résultats du processus des opérations de délimitation.

Ainsi, et dans le cadre de la mise en œuvre de son programme stratégique de sécurisation du domaine forestier, le HCEFLCD a décidé de donner la priorité aux opérations de repérage des limites de l'ensemble des immeubles forestiers sanctionnées par l'établissement des coordonnées Lambert desdites limites. Les objectifs escomptés de ces opérations concernent notamment le report des limites du domaine forestier sur les mappes des services de cadastre compétents.

Pour la réalisation de ces objectifs, le HCEFLCD a procédé notamment à la diffusion auprès de ses directions régionales de la note circulaire du 20 Mai 2011 sur l'accélération du rythme du repérage des bornes forestières, à la programmation annuelle des actions de repérage systématique par GPS des immeubles forestiers et le transfert régulier des plans de délimitation aux services de cadastre pour report sur les mappes cadastrales, au suivi mensuel des bilans des réalisations et au redéploiement et au renforcement des moyens humains et matériels.

Ainsi, les immeubles forestiers dont les limites sont repérés et identifiées par des coordonnées Lombarès, concernent une superficie globale de l'ordre de 6.771.000 Ha, soit 75% de la superficie totale du domaine forestier.

### **13. Sur l'activation des opérations de récolement de bornage**

Pour améliorer le niveau de performance en matière de sécurisation du domaine forestier, la Cour avait recommandé au HCEFLCD de renforcer l'effort de collaboration avec les services de l'ANCFCC pour activer les opérations de récolement de bornage par leur hiérarchisation par ordre de priorité selon un échancier qui tienne compte du degré des difficultés et de la nature des problèmes posés ainsi que des enjeux socio-économiques.

A ce titre, un plan d'actions assorti d'un échancier précis a été arrêté en matière de sécurisation du domaine forestier et ce en vue d'assurer le suivi et le contrôle de la programmation des opérations de récolement de bornage des réquisitions d'immatriculation enrôlées auprès des conservations foncières concernées.

Les délais de programmation des opérations de bornage des réquisitions d'immatriculation sont fermes et n'excédant pas deux mois après les enrôlements opérés. Par ailleurs et dans l'objectif d'assurer une meilleure célérité pour l'établissement des décisions d'immatriculation, le HCEFLCD a convenu avec les services de l'ANCFCC de ne procéder aux enrôlements que pour les immeubles dont les études cadastrales sont à une phase très avancée.

## **14. Sur la sécurisation juridique du domaine dunaire maritime et terrestre**

La Cour avait recommandé au HCEFLCD de poursuivre l'effort de sécurisation juridique du domaine dunaire maritime et terrestre qui fait partie intégrante du domaine forestier. Suite à cette recommandation et pour assurer la protection et à la stabilisation des dunes maritimes, presque la quasi-totalité de ces dernières est délimitée et homologuée. De plus, la note de service n°1734 du 15 Avril 2011 a été notifiée à l'ensemble des directions régionales du HCEFLCD pour utiliser tous les moyens requis pour effectuer la reconnaissance des immeubles objet de dunes maritimes, clarifier leur situation juridique, et prendre les mesures urgentes permettant de confirmer leur statut de domaine forestier à travers notamment le lancement des opérations de leur délimitation. Ces efforts ont permis la délimitation provisoire de 454 Ha de dunes au niveau de la province de Larache.

Pour les dunes terrestres, la coordination avec les services de l'ANCFCC est engagée pour pouvoir consulter et exploiter les mappes cadastrales en vue de l'établissement des plans de délimitation provisoire ; document essentiel, à l'élaboration des décrets ordonnant leur délimitation définitive.

## **D. La Marocaine des Jeux et des Sports**

Suite à la mission de contrôle de la gestion réalisée au sein de la Marocaine des Jeux et des Sports (MDJS) en 2009, la Cour des comptes a mené une mission de suivi des recommandations à la MDJS en janvier 2013.

### **1. Principales réalisations**

Au cours de l'année 2010, la MDJS a mis en place un Business plan pour la période 2010 à 2015 s'articulant autour des axes suivants :

- Mise en place de la stratégie de l'entreprise développée sur la base d'une analyse des forces, faiblesses, opportunités, menaces ;
- Conclusion d'un nouveau contrat de gestion et service avec un nouveau prestataire en février 2010 ;
- Elaboration du plan d'affaires 2010-2015 qui tient compte des études de marché et des prévisions du nouvel opérateur ;
- Réalisation d'études de marché et mise en place d'un plan marketing tenant compte des moyens et contraintes du marché des jeux ;
- Réalisation d'études sur le comportement et les habitudes des joueurs et détaillants dans le cadre de « Focus Group » ;
- Mise en place de plans d'action à court terme avec le nouveau prestataire (Quick Wins) ;
- Business Review : réunions régulières avec l'opérateur pour le suivi de l'activité ;
- Mise en place d'outils de pilotage (tableau de bord) et suivi hebdomadaire des réalisations.

Pour ce faire, la MDJS a lancé un audit opérationnel et organisationnel qui vise à structurer les actions dans des chantiers en mettant en place une organisation par projet et à rythmer la transformation en faisant entériner la cible organisationnelle et les nouveaux instruments de gestion (statut du personnel, règlement achats et organigramme) par le conseil d'administration.

## 2. Suites réservées aux recommandations

### ➤ **Appréciation des réalisations de la MDJS**

Les recommandations formulées ont concerné notamment l'activité et les plans de développement de la MDJS, l'exercice de certaines activités non prévues par les statuts et les contributions au compte d'affectation spécial « FNDS ».

*Plus particulièrement, la Cour des comptes a recommandé de*

- *Concevoir des plans de développement qui tiennent compte des moyens et des contraintes du marché des jeux ;*
- *Concevoir des loteries à caractère sportif et renforcer le métier de base à savoir « les paris sportifs » ;*
- *Respecter les délais de versement des contributions au compte « FNDS » tels que fixés par la convention du 11 Juin 1997.*

Pour mettre en œuvre ces recommandations, la MDJS a élaboré deux business plan pour la période 2010-2016 et 2012-2015, un plan marketing et des études de marché lui permettant de tenir compte des contraintes du marché des jeux et des moyens du nouvel opérateur.

En effet, depuis 2010, la MDJS a lancé de nouveaux jeux à caractère sportif (Toto foot12 et Cote et Foot pro) ce qui a porté la contribution des paris sportifs dans son chiffre d'affaires de 37 % en 2009 à 55 % en 2012.

De même, les versements au compte « FNDS » au titre de l'année 2009 ont été totalement effectués avant fin Avril 2010 et les versements au titre de l'année 2010 ont été effectués en avril et juin 2011. Quant aux versements au titre de l'année 2011, ils ont été effectués en mars et juin 2012.

### ➤ **Contrat de gestion et de services avec «G»**

*La Cour avait recommandé à la MDJS de veiller au respect par le partenaire « G » des clauses du contrat de gestion conclu entre les deux parties, et de cesser de supporter les frais de distribution et de communication « produit » qui sont à la charge de la société susmentionnée et d'instaurer un mode de prise de décision collégial entre les deux partenaires.*

A ce sujet, la MDJS a adressé plusieurs courriers au prestataire « G » pour l'informer des dysfonctionnements et du non respect de ses engagements en demandant la mise en place d'actions correctives.

Pour le nouveau contrat de service conclu avec le nouveau prestataire, la MDJS a mis en place des tableaux de bord pour le suivi de l'activité et des engagements de l'opérateur et un comité de direction a été créé pour l'examen de ces tableaux de bord chaque semaine. D'autres actions ont été mises en place :

- Mises au point avec l'opérateur annuellement lors de la définition de la politique de communication et en septembre de chaque année lors de l'élaboration du budget ;
- Instauration de réunions régulières avec le nouveau prestataire pour le suivi de l'activité ;

Toutefois, concernant la communication « Produit » qui est à la charge du prestataire de service, la MDJS fait remarquer que son conseil d'administration du 29 Mars 2011 l'a autorisé à consacrer 1,9% de son chiffre d'affaires à la communication dont 70% à la communication produits. Or le point 9.16 du nouveau contrat conclu avec le nouveau prestataire confirme que ces frais sont à la charge de cet opérateur.

Selon la société, ces actions qui sont complémentaires à celles de l'opérateur ont permis à la MDJS de consolider ses performances et d'atteindre une croissance de 36 % en 2012.

### ➤ **Gouvernance et gestion des ressources**

La Cour des comptes avait recommandé à la MDJS de respecter la périodicité des réunions de son comité d'audit afin de devenir un outil de contrôle efficace, de cesser de servir des indemnités aux membres du comité technique de recourir à la concurrence pour désigner le commissaire aux comptes, et tenir compte de ses observations et que les rapports établis par le contrôleur d'Etat doivent être communiqués au conseil d'Administration.

A ce sujet, la MDJS a pris les actions suivantes :

- Le comité d'audit s'est réuni une fois en 2010 et en 2011 et trois fois en 2012 ;
- Le comité d'audit a été associé à l'élaboration des termes de référence des appels d'offres pour l'audit organisationnel et opérationnel, ainsi que l'audit financier.
- Le comité technique a été dissout et aucune indemnité n'est plus servie (PV du conseil d'administration du 29 Octobre 2009) ;
- Une consultation a été lancée pour le choix du commissaire aux comptes appelé à se prononcer sur les comptes des exercices 2011, 2012, et 2013.
- Le contrôleur d'Etat a été saisi en 2010 pour communiquer ses rapports au conseil d'administration.

### ➤ **Audit externe et assistance comptable**

*La Cour avait recommandé à la MJS de ne recourir au service d'un expert en matière d'assistance comptable, financière et fiscale qu'en cas de besoin ponctuel. Elle devrait disposer d'une structure d'audit interne relevant de la direction générale en vue d'aider à la maîtrise des risques et de garantir le bon fonctionnement du contrôle interne et de se doter d'une vision cohérente de son système d'information.*

La MDJS a mis en œuvre ces recommandations par les actions suivantes :

- Le contrat d'assistance comptable et financière liant un expert à la société a été résilié le 22/06/2010;
- Création de la direction audit, risques et contrôle de gestion rattachée à la direction générale ;
- La structure de l'audit interne qui est dotée du personnel compétent et dispose d'une cartographie des risques, assure le secrétariat du comité d'audit et veille au suivi des recommandations de la Cour des comptes ;
- Lancement d'un appel d'offres schéma directeur informatique en 2011, projet arrêté en raison du lancement de l'étude sur le devenir des loteries,
- Recours ponctuel à l'assistance fiscale pour résoudre le litige entre l'administration fiscale et la MDJS.



### ➤ Structure organisationnelle

*La Cour avait recommandé à la MDJS de se doter d'un organigramme dûment approuvé selon les modalités fixées par le ministère des finances et d'alléger sa structure organisationnelle.*

La MDJS a concrétisé les actions suivantes :

- Réalisation d'un audit organisationnel et opérationnel ;
- Mise en place d'une nouvelle organisation issue des conclusions de cet audit ;
- Approbation de la nouvelle organisation par le conseil d'administration le 29 mars 2011 ;
- Mise en œuvre de l'organisation en septembre 2011 ;
- Rédaction des fiches de postes
- Mise en place d'un manuel de procédures brossant toutes les activités de la société.

Cependant, la MDJS n'a pas allégé sa structure organisationnelle et a ajouté d'autres structures rattachées à la direction générale. Il s'agit de :

- La fonction communication corporate chargée de la communication institutionnelle et des partenariats et la gestion des activités événements et sponsoring ;
- Le Project management office chargé de piloter le portefeuille de projets de transformation en ligne avec les objectifs stratégiques ;
- Le contract management, chargé des missions d'audit opérateur déclenché pour le suivi du contrat « INTRALOT ».

Le Directeur de la MDJS a précisé dans sa réponse que la nouvelle organisation comporte une tour de contrôle afin de pallier les insuffisances en matière de pilotage et de « challenge » de l'opérateur-exploitant (suivi des engagements contractuels (budget marketing, performances,...) avec trois fonctions et la fonction Communication rattachée directement à la Direction Générale pour une meilleure maîtrise et un déploiement efficace de la politique de communication.

### ➤ Gestion des ressources humaines

*La Cour avait recommandé à la MDJS d'élaborer un statut du personnel dûment approuvé selon les modalités fixées par l'article 17 de la loi n°69-00 et qu'elle doit constituer les commissions paritaires pour assurer l'objectivité nécessaire dans les avancements de son personnel.*

*La Cour avait également recommandé à la MDJS de cesser de servir des indemnités kilométriques à l'administrateur délégué et aux autres responsables étant donné que les avantages accordés à ces derniers sont limitativement énumérés dans leurs contrats de recrutement.*

La MDJS a élaboré le statut du personnel approuvé par le conseil de l'administration le 29 mars 2011 et a constitué les commissions paritaires. D'autres mesures aussi ont été prises :

- Nomination d'un nouveau Directeur Général en remplacement de l'administrateur délégué en Novembre 2009;
- La procédure de recouvrement des indemnités kilométriques perçues indûment par l'ex Directeur Général (l'ex administrateur délégué) est en cours ;
- Une action en justice a été diligentée à l'encontre de l'ex Directeur Général pour le recouvrement du montant perçu indûment calculé par le Ministère de l'Economie et des Finances qui de

5.631.821 DH composé des indemnités citées dans le rapport de la Cour des comptes et des compléments de salaire perçus sans autorisation du Conseil d'Administration ;

- La société a cessé de servir les indemnités kilométriques aux autres responsables. Dans ce sens, un courrier d'information a été adressé au ministère des finances.
- Aussi, la société a cessé de verser les cotisations patronales concernant la retraite complémentaire RECORE en attendant de soumettre la question au Conseil d'Administration qui a mis en place une nouvelle formule de gestion de RECORE.

### ➤ **Gestion financière et comptable**

*La Cour avait recommandé à la MDJS de cesser d'utiliser le règlement par carte de crédit surtout qu'il n'est prévu par aucune réglementation autorisant l'utilisation de ce mode de règlement dans les entreprises publiques, d'arrêter d'engager la société comme garant des transactions ayant un caractère strictement personnel, respecter la réglementation fiscale pour éviter le risque de payer des amendes et pénalités et élaborer un système de recouvrement qui permet un suivi rigoureux des ventes de ses produits.*

La MDJS a engagé plusieurs mesures :

- Restitution des cartes de crédit à la banque le 21 avril 2009, et il n'existe plus de carte de crédit au nom de la société ;
- Il n'existe à ce jour aucune garantie donnée par la société au profit du personnel et les anciens dossiers de crédit leasing sont clôturés ;
- Recours à un expert en fiscalité pour résoudre toutes les problématiques fiscales de la société. En effet les négociations avec l'administration fiscale sont en cours pour éclaircir le régime fiscal applicable à la société et des échanges de courriers avec les arguments de la MDJS ainsi que des réunions tenues avec la direction régionale des impôts du Grand Casablanca et avec la direction générale des impôts.
- Information du conseil d'administration de la MDJS sur l'état d'avancement du dossier fiscal.
- La MDJS a transféré le risque des impayés et des créances des détaillants au nouvel opérateur et a entrepris des diligences pour apurer ses restes à recouvrer.

## **E. Office National Des Aéroports (ONDA)**

Suite à la mission de contrôle de la gestion réalisée au sein de l'Office National des aéroports en 2009, la Cour des comptes avait mené une mission de suivi des recommandations en 2013.

### **1. Principales réalisations**

Au cours de l'année 2010, l'Office a mis en place un plan stratégique pour la période 2011 à 2016 s'articulant autour des axes suivants :

- Cultiver une culture «satisfaction du client» ;
- Passer d'une logique d'opérateur technique à une logique d'entreprise orientée performance ;
- Assurer une croissance pérenne à travers la diversification des activités ;
- Participer au développement économique du pays à travers l'accompagnement des stratégies sectorielles ;
- Consolider la conformité de l'Office aux impératifs de sûreté et de sécurité.

Pour la mise en œuvre de ce plan stratégique, l'ONDA a mis en place un Project Management Office (PMO) pour le suivi de la réalisation des objectifs déclinés par entité responsable et permettant de mesurer la performance par des indicateurs clés. Il a également lancé une étude pour la mise en place d'une gestion préventive des risques inhérents à ses activités.

Pour accompagner la mise en œuvre de son plan stratégique, l'Office a lancé, en 2010, une étude pour l'élaboration d'un schéma directeur informatique afin de mieux répondre aux besoins et aux exigences fonctionnelles des directions métier et support.

En juillet 2011, l'Office a lancé un chantier de formalisation des procédures et d'amélioration du système de contrôle interne. Ce processus a eu pour couronnement l'adoption de contrats d'objectifs régissant les rapports entre la Direction générale et les différentes directions de l'Office

Par ailleurs, dans le cadre du respect du code des bonnes pratiques de gouvernance, le Conseil d'administration a décidé de mettre en place les comités suivants : Audit et gouvernance, stratégie et investissements.

Aussi, la sécurité et la sûreté ont été inscrites comme des priorités du plan stratégique 2011-2016 afin de consolider la conformité de l'Office aux impératifs de sûreté et de sécurité dans un contexte de renforcement des exigences réglementaires nationales et internationales.

Concernant l'épuration des eaux usées, une convention tripartite entre l'Office, la municipalité de Nouaceur et la société LYDEC a été signée le 06 juillet.

## 2. Suites réservées aux recommandations

### ➤ Gestion des ressources humaines

Les recommandations formulées avaient concerné notamment le recrutement, l'avancement, la paie et les primes, l'organisation, la déontologie et la formation.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, l'Office a érigé la rationalisation de la gestion des ressources humaines en priorité. Plusieurs actions ont été menées dans ce sens. Il s'agit principalement de la:

- Mise en place, en 2010, d'une procédure de recrutement approuvée par le Conseil d'administration ;
- Mise en place, en 2009, du concours de passage de la catégorie haute maîtrise à la catégorie cadre;
- Adoption d'une décision globale pour l'ensemble des cadres fixant les taux de majoration ou de minoration de la prime d'encadrement ;
- Demande systématique des équivalences académique et administrative respectivement auprès des Ministères de l'Enseignement Supérieur et de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration ;
- Mise en place d'une opération d'authentification des diplômes et attestations de travail des agents recrutés entre 2003 et 2009.

Par ailleurs, l'Office a:

- Cessé le versement des indemnités non prévues par la décision n°34/2006 depuis 2008 ;

- Veillé à ce que toute modification de décision déjà établie soit désormais faite systématiquement par une nouvelle décision ;
- Cessé la pratique de transformation des postes budgétaires au moment du recrutement.

Toutefois, concernant les indemnités pour heures supplémentaires versées aux cadres et non prévues par la décision n°34/2006 annexée au statut du personnel, l'Office a fait remarquer que le corps des contrôleurs de la circulation aérienne souffre d'un sous-effectif chronique depuis 2006 et perdurera durant les années à venir. Cette situation l'oblige à recourir aux heures supplémentaires qui sont rémunérées conformément aux dispositions du code du travail. Une réflexion est engagée pour l'adoption d'une indemnité spécifique et une proposition à ce sujet sera soumise à l'approbation du Conseil d'administration.

Concernant la formation, la Cour des comptes avait recommandé à l'Office de se doter d'un véritable programme de formation et d'assurer un véritable suivi de sa réalisation. Aussi, la Cour avait recommandé à l'Office d'engager les démarches nécessaires auprès du Secrétariat général du gouvernement pour combler le vide juridique dont souffre l'Académie et d'œuvrer pour la concrétisation de la décision n°910 du 13 juin 2003 érigeant le Directeur de l'Académie en sous ordonnateur.

Pour ce faire, l'Office a lancé plusieurs actions au cours de l'année 2012, notamment:

- L'élaboration d'une charte de formation et d'un plan de formation continue ;
- L'élaboration d'un projet concernant le cycle de maintien des compétences pour les électroniciens de la sécurité aérienne en coordination avec l'Association des électroniciens de l'aviation civile ;
- La mise en place de la formation à distance.

#### ➤ **Gestion du patrimoine**

La Cour des comptes avait recommandé à l'Office de mettre en place les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde du patrimoine. Elle avait plus particulièrement recommandé de:

- Respecter la procédure d'expropriation en s'interdisant d'exécuter des travaux avant l'assainissement de la situation juridique des terrains ;
- S'assurer que la prise en charge du financement des opérations d'expropriation ne conduise pas à un transfert de propriété des aéroports, domaine public de l'Etat, à l'Office ;
- Veiller à la préservation du patrimoine social de l'Office (complexe Sidi Maarouf à Casablanca, complexe d'estivage de Tafoughalt et Al Wahda à Berrechid) ;
- Procéder à un inventaire exhaustif des stocks et redresser les déficiences au niveau de sa gestion.

L'Office a engagé plusieurs actions, notamment :

- Le lancement de la procédure d'expropriation avant le démarrage des travaux. C'est le cas des sites situés aux villes de Tanger, d'Al Hoceima Ach-charif El Idrissi et de Tata ;
- Le lancement d'une consultation au cours du 1er semestre 2013 pour l'élaboration des dossiers techniques en vue de la transcription sur les livres fonciers des propriétés acquises dans le cadre des expropriations au nom du domaine public de l'Etat ;
- Concernant la gestion de son patrimoine social, l'Office a engagé les actions suivantes :
  - Envoi d'une lettre de relance le 25 novembre 2009 via un avocat de l'Office au Wali de Casablanca pour livrer les 117 appartements sis au complexe sidi Maarouf, achetés en vertu

de la convention signée avec la préfecture d'Ain Chock Hay Hassani. Cette lettre est restée sans suite et l'office a introduit une action en justice;

- Initiation, au début de 2012, de l'opération d'assainissement du complexe immobilier Al wahda à Berrechid pour obtenir l'autorisation de morcellement du titre foncier et l'élaboration d'un acte de partage à l'amiable entre l'Office, la Royal Air Maroc et la société des Autoroutes du Maroc;
- Lancement, en septembre 2012, d'une opération pour réaliser l'inventaire physique des immobilisations, valider les encours, opérer un rapprochement avec l'inventaire comptable et opérer les régularisations qui s'imposent. Concernant les propriétés domaniales aéroportuaires, leur inventaire est en phase de réalisation avec le concours du Ministère de l'équipement et du transport;
- Pour les propriétés immobilières non assainies, des actions en justice et des démarches administratives ont été initiées pour aboutir à l'apurement de leur situation juridique.

Concernant les terrains sis à l'aéroport Med V, la Cour des comptes avait recommandé que l'office procède au respect des règles de concurrence lors de l'attribution. Elle a également recommandé à ce que les conventions prévoient la constitution de cautions bancaires et la révision du montant des redevances annuelles pour certains investisseurs.

Pour ce faire, l'Office a lancé en 2011 un appel d'offres pour l'affectation de terrains et locaux à usage d'industries de haute technologie et il a été déclaré infructueux. Un autre appel d'offres sera lancé en 2013. Aussi, l'Office a lancé une étude en vue de réviser les redevances.

Concernant les occupations temporaires du domaine public, la Cour des comptes avait recommandé à l'Office de respecter les dispositions législatives et réglementaires régissant cet aspect:

- Généraliser l'application de la caution bancaire à tous les occupants du domaine public aéroportuaire.

A ce sujet, l'Office a entrepris les actions suivantes :

- Formulation d'une proposition d'amendement du Dahir de 1918, validée par l'Office et envoyée courant mars 2012, à la Direction des affaires administratives et juridiques du Ministère de l'équipement et du transport ;
- Mise en place de plusieurs mesures visant à se conformer au décret n°2-99-1123 du 4 mai 2000 suscité, notamment :
  - L'adoption d'un certain nombre de préalables concernant la facturation des pénalités de retard pour non respect des échéanciers,
  - Information du Conseil d'administration lors de sa session tenue en mai 2012, au sujet de la liste des conventions établies depuis 2010 ;
  - Lancement d'une mission d'audit des redevances commerciales, calculées sur la base du chiffre d'affaires déclaré, pour la validation du chiffre d'affaires 2006 à 2010 et l'installation d'une interface pour sa déclaration automatique.
- Envoi, par l'Office, des mises en demeure via des huissiers de justice pour produire les cautions bancaires. Près de 57% des occupants d'aéroport et 81% des autres concessionnaires ont produit leurs cautions bancaires.

### ➤ **Gestion de la commande**

Lors de la mission de contrôle de la gestion, la Cour des comptes avait relevé plusieurs manquements à la réglementation en matière de passation, exécution et contrôle des marchés et bons de commandes. En conséquence, elle avait formulé plusieurs recommandations à même d'aider l'office à améliorer la gestion de sa commande.

Plusieurs mesures ont été prévues dans le cadre de la nouvelle stratégie de l'Office pour la période 2011-2016. Toutefois, des difficultés subsistent liées essentiellement aux modalités de fonctionnement de la commission d'appel d'offres et à la non adoption d'un nouveau règlement des achats.

L'Office a engagé plusieurs mesures, notamment :

- Proposition de seuils d'approbation des marchés par le Président du Conseil d'administration, le Directeur général et certains responsables centraux et territoriaux de l'Office;
- Initiation de missions d'audit technique des équipements et d'évaluation de la politique de maintenance ;
- Adoption d'un nouveau référentiel des achats (Règlement des achats, CCAG-T et CCAG-EMO) ;
- Recours de plus en plus aux marchés cadres ;
- Recours au système de notation aux fins de jugement des offres techniques limité aux cas des études ou des prestations complexes mesurables et dont les critères de jugement peuvent être soumis à notation claire et transparente. Certaines dispositions prévues par le nouveau règlement devront permettre d'améliorer les conditions d'évaluation des offres techniques des concurrents ;
- Publication, depuis 2011, du programme annuel prévisionnel des appels d'offres;
- Enregistrement des ordres de service d'une façon chronologique dans un registre mis en place depuis 2010.

En matière d'audit des marchés, la Cour des comptes avait recommandé de l'étendre à la phase d'exécution.

Pour ce faire, depuis 2010, l'Office procède à l'audit de cette phase. Toutefois, vu l'insuffisance des moyens humains mis à la disposition de la direction du contrôle général, et compte tenu des problèmes posés au niveau de la phase «passation», le travail accompli reste à améliorer.

Aussi, un projet d'appel d'offres pour l'audit des marchés d'un montant supérieur à 5 millions de DH a été élaboré est en phase de validation. Sa passation a été programmée en 2012.

Sur un autre registre, la Cour avait recommandé à l'office de prendre possession de l'avion Beech King Air 200 appartenant à la RAM et dûment aménagé par l'Office (à 4 MDH) aux fins de calibration en vol pour éviter la perturbation du programme de calibration.

A cet effet, la RAM a informé par écrit l'Office, le 11 juin 2012, de son intention de mettre en vente les deux avions BE200 dont celui aménagé par l'Office.

### ➤ **Gestion des recettes**

En matière de recette, la Cour des comptes avait recommandé ce qui suit :

- **Concernant les redevances aéronautiques**

La Cour des comptes avait recommandé à l'Office de :

- Veiller au contrôle rigoureux des redevances de survol ;
- Exiger des compagnies aériennes disposant de représentations au Maroc de se conformer aux dispositions de la lettre de l'Office des changes du 14 avril 2000 et de procéder au paiement de leurs redevances de survol en DH ;
- Faire le recouvrement conformément à la réglementation en vigueur et par les personnes habilitées à cet effet ;
- Veiller à mettre à jour certaines conventions afin d'améliorer les ressources de l'Office.

A cet effet, l'Office a décidé d'externaliser le recouvrement d'une partie des redevances.

Par ailleurs, l'Office a lancé une étude ayant pour objectif le contrôle des déclarations de chiffres d'affaires durant la période 2006 à 2010. Aussi, il a programmé des missions annuelles de contrôle des redevances. Il a également initié en décembre 2012 une mission pour l'audit du système de la facturation des redevances.

Aussi, l'Office a procédé à la révision des redevances aéronautiques en avril 2012 après approbation des tarifs par le conseil d'administration du mois de novembre 2011.

Toutefois, malgré la mise en place d'une division dédiée composée de 4 personnes, le recouvrement est toujours assuré par les contrôleurs locaux aéronautiques (CLA) assurant ainsi des fonctions incompatibles à savoir la facturation et le recouvrement. Ceci pourrait avoir des conséquences aussi bien sur l'opération de collecte des recettes que sur l'activité principale des CLA à savoir le contrôle aérien.

Concernant le paiement des redevances de survol en DH par les compagnies disposant d'une représentation au Maroc, l'Office trouve toujours une difficulté à faire respecter les dispositions de la lettre de l'Office de changes.

- **Concernant les redevances extra-aéronautiques**

La Cour des comptes avait recommandé à l'Office de mettre en place un système efficace à même de permettre une gestion optimale de ce volet.

Concernant les redevances commerciales, l'Office a procédé à leur augmentation pour certains concessionnaires pour lesquels les montants appliqués sont jugés insuffisants par rapport au trafic passagers ou par rapport aux autres concessionnaires exerçant la même activité. Aussi, l'Office a procédé à la mise à jour des tarifs facturés pour les activités de location de voitures, vente de produits, opérations bancaires et autres opérations. Ainsi, cette opération a permis d'augmenter ces redevances d'un montant de 24,73 MDH HT par an.

Aussi, la cour avait recommandé à l'office de procéder à l'assainissement de la situation vis-à-vis de la RAM et veiller à la protection des intérêts financiers de l'Office ;

A cet effet, un mémorandum d'entente entre l'Office et la RAM a été signé le 25 novembre 2011. Celui-ci fixe, notamment :

- Une nouvelle tarification aéroportuaire, approuvée par le Conseil d'administration de l'Office ;
- Suppression de la taxe d'équipement aéroportuaire collectée sur les billets émis au Maroc ;

- Révision des tarifs, en augmentant de 60% les redevances passagers, sûreté, atterrissage, balisage et approche pour Casablanca et en diminuant de 10% les redevances passagers pour les autres aéroports ;
- La mise en place d'un échéancier de paiement que la RAM s'engage à respecter.

Durant la période de novembre 2011 à mai 2012, la RAM a remboursé un montant total de plus de 540 MDH ramenant, ainsi, le niveau de son encours à un niveau considéré par l'Office comme normal.

La Cour avait recommandé aussi à l'office d'assainir le dossier ATASA selon les termes des contrats qui lient les deux parties et en application de la réglementation en vigueur dans ce domaine ;

Concernant ce dossier, il est à signaler qu'à fin avril 2012, la situation comptable fait ressortir une créance ONDA envers la société ATASA de 55,2 MDH et une dette de la société sur l'Office de 43,4 MDH, soit un solde en faveur de ce dernier de 11,8 MDH. Toutefois, vu l'indisponibilité des documents justifiant les engagements et les bons de commande afférents aux règlements en question, l'Office a saisi la DEPP les 27 décembre 2011 et 20 juin 2012 demandant une dérogation pour signer une convention permettant l'assainissement de cette situation. Cette demande n'a pas reçu de réponse favorable sachant que toute dépense doit s'opérer selon la réglementation en vigueur notamment la disponibilité des pièces justificatives.

Concernant les concessions, la Cour avait recommandé à l'office de veiller au respect des règles d'appel à la concurrence pour toute concession ou convention cadre concernant l'exploitation des locaux situés dans les aéroports du Royaume.

A cet effet, un règlement a été élaboré et validé par le Conseil d'Administration lors de sa session du 4 Octobre 2011. Et en novembre 2011, l'Office a procédé au lancement d'appels d'offres pour l'exploitation des locaux commerciaux des nouveaux terminaux (Oujda, El Hoceima, Rabat et Dakhla) et des locaux vacants dans les aéroports Mohammed V.

Concernant l'occupation des locaux, la Cour avait recommandé à l'Office de procéder à une évaluation rigoureuse des superficies des locaux concédés et des dates servant de base à la facturation ;

Dans ce cadre, l'office a procédé à l'évaluation des superficies réellement occupées par les exploitants situées à l'aéroport Mohamed V et Benslimane. A l'issue de cette opération, l'Office a dégagé un manque à gagner de redevances cumulées depuis 2010 s'élevant à 1.648.080,20 DH HT par an, dans le cas de l'aéroport Mohamed V et 57.209,22 DH HT par an, dans le cas de l'aéroport Benslimane. En 2013, l'Office envisage de lancer une opération similaire pour couvrir l'ensemble des autres aéroports.

Concernant la cafétéria, la Cour avait recommandé à l'office de procéder au redressement de la situation de l'occupation temporaire des locaux de la cafétéria et parking grands taxis et remédier aux nuisances sanitaires qui caractérisent ce lieu ;

En 2011, l'Office a engagé une procédure judiciaire à l'encontre de l'exploitant pour évacuation et paiement des arriérés.

### **3. Terminal II de l'aéroport Mohammed V**

Concernant les insuffisances entachant la réalisation du terminal II relevées par la Cour des comptes lors de la mission de contrôle de la gestion en 2009, l'office a élaboré un projet d'expertise, devant être concrétisé courant décembre 2012, portant sur les aspects techniques et d'autres marchés.



## F. Office des changes

Dans son rapport annuel de 2010, la cour des comptes a examiné la gestion de l'Office des changes et a formulé des recommandations visant l'amélioration du système de contrôle des changes, recentrage des activités de l'Office sur son métier et la rationalisation des ressources.

### 1. Rappel des principales recommandations de la Cour

#### ➤ Concernant le système de contrôle des changes

- Mettre à jour le cadre juridique régissant le contrôle des changes ;
- Revoir l'organisation et la mission de l'Office des changes en vue de l'adapter aux exigences actuelles;
- Restructurer l'Office des changes pour qu'il devienne une autorité de régulation et de contrôle ;
- Mettre à jour la réglementation des changes dans le sens d'encadrer les procédures d'instruction des dossiers et de transaction et de fixer des délais de prescription des contrôles entrepris par l'inspection, et ce afin de préserver les droits des assujettis ;
- Réserver, dans le cadre de ses contrôles, un intérêt particulier aux transferts de fonds en matière d'assistance technique étrangère et de transfert de dividendes;
- Instaurer un système de contrôle prudentiel en mesure de détecter les opérations irrégulières avant le transfert de fonds par les sociétés résidentes au profit de leurs sociétés mères non résidentes.
- Instaurer un système de contrôle approprié aux compagnies d'assurance et de réassurance.
- Réserver, dans le cadre de contrôle changes, une attention particulière aux banques en raison des risques qu'elles présentent en termes de transferts irréguliers de fonds à l'étranger. Ces contrôles devraient couvrir aussi bien les opérations effectuées pour le compte de leurs clients que celles réalisées pour leurs propres comptes.
- Mettre en place un dispositif approprié de contrôle des opérations d'investissement en portefeuille, via la bourse, appelant des souscriptions étrangères ou des fonds d'investissements étrangers

#### ➤ Concernant le système de reporting

- Uniformiser les supports de transmission des comptes rendus et des déclarations statistiques par les assujettis;
- Se doter d'un système d'information approprié permettant une exploitation optimale par toutes les structures de l'Office;
- Développer un cadre de collaboration, de coordination et d'échange d'informations entre tous les organismes qui opèrent ou interviennent dans le domaine des changes

#### ➤ Concernant la gouvernance et gestion des ressources

- Doter l'Office des changes de gouvernance appropriés à l'exercice de ses missions.
- Procéder en concertation avec le Ministère des finances à la résiliation des contrats de bail des deux appartements non utilisés pour les besoins de service.

## ➤ **Concernant la gestion du Centre International des Conférences et des Expositions de Casablanca**

- Prendre une décision, en concertation avec le Ministère des finances, dans le sens de faire sortir le CICEC du champ de responsabilité de l'Office ;
- Définir un mode de gestion approprié permettant de rentabiliser le CICEC.

Une mission de suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport annuel 2010 concernant l'Office des changes a été effectuée par la Cour en 2012. L'examen des suites données aux recommandations de la Cour a permis de constater la mise en œuvre d'une partie d'entre elles.

## **2. Principales mesures prises par l'Office des changes**

Dans le cadre la mise en œuvre des recommandations de la Cour, l'Office a lancé un processus de refonte de la mission de contrôle des changes et de codification des textes de la réglementation des changes. Il a, notamment, procédé à :

- La préparation d'un projet de refonte du cadre juridique et institutionnel relatif au contrôle des opérations de change. Un projet de loi a été élaboré pour transformer l'Office en une autorité de régulation des opérations de changes et le doter d'organes de gouvernance appropriés à l'exercice de ses missions.
- L'accélération du processus de développement du système d'information lié au contrôle des opérations de changes en procédant notamment à l'uniformisation d'une partie des supports de transmission des comptes rendus et des déclarations statistiques et la mise en place d'un système d'échange de données informatisées (EDI) avec les intermédiaires agréés.
- La mise en place d'un système de contrôle des transferts des sociétés marocaines au titre des opérations d'assistance technique étrangère, notamment les transferts des sociétés délégataires de services publics filiales de sociétés étrangères.
- La mise en place d'un nouvel organigramme répondant aux exigences actuelles du contrôle des changes et des principes de bonne gouvernance et l'adoption d'une vision basée sur la notion d'interlocuteur unique en instituant un département dédié aux intermédiaires agréés (Banques).
- L'institution d'une procédure interne relative au suivi des personnes qui bénéficient de parts des saisissants et intervenants de manière à justifier la contribution de chaque bénéficiaire du produit des amendes, des transactions et des confiscations.
- La séparation entre les missions de contrôle des changes et les missions du contentieux de manière à éviter tout conflit d'intérêt entre la proposition d'une pénalité par l'inspecteur qui effectue le contrôle et le bénéfice qu'il pourrait tirer de la répartition du produit des amendes.
- La création d'un comité de transaction, constitué des chefs de départements, qui est chargé de proposer aux membres de la direction (le directeur et le secrétaire général) les amendes transactionnelles à appliquer aux dossiers contentieux. Etant précisé que ni le directeur ni le secrétaire général n'assistent aux délibérations de ce comité, et ce pour ne pas influencer les décisions qu'il pourrait prendre. Ces amendes ne deviennent définitives qu'après leur approbation par le directeur de l'Office.
- Mise en place d'un nouveau statut du personnel de l'Office des changes.
- La résiliation de contrat de location concernant l'un des deux appartements non utilisés pour les besoins de service. après accord du Ministère de l'économie et des finances de cet appartement en date du 30 Septembre 2011 et l'arrêt de paiement des loyers et des factures

d'eau et d'électricité respectivement, en attendant l'accord du Ministère de l'Economie et des Finances pour la résiliation définitive de son contrat de bail pour l'autre appartement.

### 3. Recommandations en cours d'exécution

#### ➤ Vers une refonte du cadre juridique et institutionnel

La Cour des comptes a constaté que l'Office a préparé en collaboration avec les autorités compétentes deux projets de lois, le premier portant sur les opérations de change et l'autre relatif à l'autorité des opérations de changes. Les deux projets ont été programmés dans le plan législatif du gouvernement 2012-2016.

Concernant l'aspect organisationnel, l'Office a mis en place un nouvel organigramme, validé par le Ministère des finances le 1er octobre 2012, visant son adaptation aux exigences actuelles du contrôle des changes et des principes de bonne gouvernance.

Toutefois, la mise en œuvre complète de la refonte du cadre juridique et institutionnel dépend principalement des pouvoirs exécutif et législatif.

#### ➤ Vers l'adoption d'une nouvelle méthode de contrôle des sociétés d'assurance et réassurance

La Cour des comptes a recommandé à l'Office des changes d'instaurer un système de contrôle spécifique aux compagnies d'assurance et de réassurance.

Selon ses responsables, l'Office adopte une nouvelle vision de contrôle basée sur l'approche comptable qui prévoit, en sus du contrôle effectué via les relevés des comptes des sociétés d'assurance et de réassurance, un deuxième contrôle sur la base des documents comptables de ces sociétés.

Cette nouvelle approche se base sur trois sources d'information afin de faire un rapprochement entre les informations fournies par les banques dans le cadre d'échange des données informatisées avec les banques (EDI), les informations à fournir par les sociétés d'assurance et de réassurance dans le cadre du projet de télé-déclaration et les enregistrements tirées de l'application des formules bancaires.

L'Office, à ce sujet, a entamé une réflexion sur le sujet vers l'adoption d'une nouvelle méthode de contrôle.

#### ➤ Vers l'amélioration du système de contrôle de l'assistance technique étrangère

En ce qui concerne le suivi des transferts des dividendes, le contrôle se fait sur la base des comptes rendus, transmis par les banques via la plateforme EDI mise en place à cet effet, tout en procédant aux recoupements avec les formules bancaires de règlement et les déclarations douanières communiquées à l'Office des Changes aussi bien pour le besoin de contrôle de change que pour l'élaboration des statistiques des échanges extérieures.

Il est à signaler que le contrôle des dividendes s'effectue en fonction de l'importance des montants transférés et ce, par appel de dossiers auprès des opérateurs.

Par ailleurs, l'Office a mis en place un système de contrôle des transferts des sociétés marocaines notamment les attributaires de contrats de gestion déléguée des services publics au titre des opérations d'assistance technique étrangère, que ce soit continue ou ponctuelle.

En outre, l'Office a élaboré des notes d'information à l'intention des opérateurs désirant conclure des contrats de franchise étrangère pour les sensibiliser à négocier au mieux les clauses contractuelles avec leurs partenaires étrangers.

Ce système permettra, selon les responsables de l'Office, à contrôler et éventuellement bloquer les transferts au titre des contrats dès leur domiciliation et ce, à travers la vérification des clauses des contrats transmis à l'Office des changes, soit pour autorisation soit pour information.

Toutefois, l'efficacité de ce système ne peut être évaluée qu'après son expérimentation dans une durée raisonnable.

#### **4. Insuffisances persistant**

##### **➤ Absence d'un cadre réglementaire régissant les transactions**

L'office a élaboré une charte du contrôle et du contentieux de change dûment validée et publiée sur son site internet et a séparé la structure chargée du contentieux de celle chargée de l'inspection en créant un département dédié au contentieux et aux affaires juridiques.

Toutefois, la mise en place d'un cadre réglementaire et procédural pour l'instruction des dossiers contentieux, recommandé par la Cour, nécessite l'élaboration d'une procédure de contrôle et du contentieux par voie législative ou réglementaire pour assurer notamment les droits à la défense des personnes assujetties au contrôle de l'Office des changes.

##### **➤ Absence d'un dispositif approprié de contrôle des opérations d'investissement de portefeuille via la Bourse des valeurs de Casablanca**

La Cour avait recommandé à l'Office de mettre en place un dispositif approprié de contrôle des opérations d'investissement de portefeuille, via la bourse, appelant des souscriptions étrangères ou des fonds d'investissements étrangers.

Selon ses responsables, l'Office a déployé des efforts considérables pour la signature d'une convention avec le CDVM et la Bourse de Casablanca afin de mettre en place un dispositif de contrôle des opérations d'investissements de portefeuille effectuées via la bourse de Casablanca.

Toutefois, à fin 2012 aucun dispositif approprié de contrôle des opérations d'investissement de portefeuille effectuées via la bourse de Casablanca n'a été mis en place.

##### **➤ L'Office continu à exercer une activité n'ayant aucun lien avec sa mission**

La Cour des comptes avait recommandé à l'Office de centrer ses actions sur les missions et attributions qui lui sont conférées par la loi.

L'office a mis en place un nouvel organigramme à partir du 1er Octobre 2012 centrant les actions de l'Office des changes sur ses attributions et précisant les missions des diverses structures.

En outre le projet de loi relative à l'autorité des opérations de change susvisé qui a été transmis au Secrétariat général du gouvernement a défini, clairement, les missions et attributions de l'Office des changes.

## ➤ **Mode d'exploitation inapproprié du Centre International de Conférences et des Expositions de Casablanca**

La Cour des comptes avait recommandé aux pouvoirs publics de définir un mode de gestion approprié permettant de rentabiliser le Centre international des conférences et des expositions de Casablanca qui a mobilisé des investissements importants.

En application de cette recommandation, l'Office des Changes a sollicité en date du 24 Octobre 2012, les instructions du Ministère de l'économie et des finances pour faire sortir le CICEC du champ des responsabilités de l'Office en confiant sa gestion à toute entité publique ou d'habiliter légalement l'Office à exploiter le CICEC et ce, en procédant à l'amendement du Dahir du 22 janvier 1958 définissant ses attributions.

Toutefois, aucune décision n'est encore à ce sujet.

## **G. Office National des Pêches**

Suite à la mission de contrôle de la gestion réalisée au sein de l'Office National des Pêches en 2007, la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations relatives à l'organisation, le contrôle interne, le système d'information, la salubrité et l'hygiène et l'organisation des ventes. La Cour des comptes a mené une mission de suivi des recommandations à l'ONP en janvier 2013.

### **1. Principales réalisations**

A partir de 2008, l'Office a mis en œuvre plusieurs actions pour faire suite aux recommandations de la Cour des comptes et se conformer aux nouvelles missions définies par la stratégie Halieutis. Ainsi, les actions suivantes ont été engagées :

- La mise en œuvre d'un nouvel organigramme en 2008 ;
- La mise en fonction des marchés de gros à Casa et Oujda respectivement en novembre 2008 et août 2009 et les travaux sont en cours pour 5 autres;
- Une cartographie des risques a été effectuée en 2009 ;
- Un système d'information intégré a été mis en place en 2008 ;
- En matière de recrutement, l'office a eu recours à un concours en 2012 ;
- Offrir une plateforme de débarquement performante, rapide et préservant la qualité des produits ;
- La mise à niveau de l'ensemble des halles conformes aux règles d'hygiène ;
- Le contrôle sanitaire a été renforcé suite à l'adoption de la loi n° 28-07 du mars 2010 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la présence au sein des halles d'un responsable «management qualité».

### **2. Suites réservées aux recommandations**

#### ➤ **En matière d'organisation et de stratégie**

La Cour avait recommandé à l'office de :

- Se doter d'un organigramme stable à même de l'aider à accomplir ses missions dans les meilleures conditions d'efficacité et de performance ;

- Coordonner avec les partenaires concernés en vue de construire et faire fonctionner les marchés de gros de poisson en dehors du domaine public maritime et de mettre en œuvre l'organisation commerciale des nouvelles pêcheries et procéder à la mise à jour des textes réglementaires ;
- Se concentrer sur la mission de base de l'Office à savoir l'organisation de la commercialisation des produits de la mer et le développement de la pêche côtière et artisanale.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, l'ONP a adopté un nouvel organigramme en 2008. Un projet d'un nouvel organigramme a été présenté au conseil d'administration en 2011 et validé par la DEPP pour se conformer aux nouvelles missions confiées à l'ONP par le plan Halieutis à savoir la gestion des espaces portuaires dédiés à la pêche et les halles et les zones de pêche au sein des villages de pêche et des points de débarquement.

Dans ce contexte certaines études stratégiques ont été menées dans le cadre du développement sectoriel. Ces études sont un préalable à la réalisation des missions de l'ONP.

Concernant les marchés de gros, depuis la mise en marche de ceux de Casablanca et Oujda respectivement en 2008 et 2009, les projets de 6 marchés de gros au poisson ont vu le jour et sont à des états d'avancement différents (Beni Mellal, Meknès, Marrakech, Taza, Rabat et Tétouan).

En matière de l'organisation commerciale des nouvelles pêcheries, l'ONP a entrepris les actions suivantes :

- Mise en œuvre effective du plan d'aménagement des algues à partir du mois de juillet 2010 ;
- La révision et la mise à jour des textes réglementaires (décret n°2-74-531 du 21 avril 1975 en plus des cahiers des charges générales et spécifiques des halles) est en cours de réalisation en concertation avec le Ministère de tutelle.

#### ➤ **En matière d'organe d'administration et contrôle interne**

La Cour avait recommandé à l'ONP de veiller à :

- La tenue régulière des réunions du conseil d'administration de l'Office et la redynamisation du rôle du comité de direction ;
- Cartographier les risques liés à l'activité de l'Office et de programmer ses interventions en conséquence ;
- La mise en œuvre des recommandations de l'audit interne.

A ce sujet, l'ONP a pris les actions suivantes :

- Programmer la tenue de son Conseil d'Administration deux fois par an (juin et décembre). Toutefois, la fixation de la date de la tenue du Conseil reste tributaire de la décision de son Président. Il faut préciser que cette cadence n'a pas été observée en 2009 et 2011 ce qui va à l'encontre des règles de bonne gouvernance. De même, le comité de direction de l'office ne s'est jamais tenu.
- Dans le cadre de la planification et de la programmation des missions d'audit, un diagnostic exhaustif des risques encourus a été effectué (évaluation des risques liés au contrôle interne, à la vulnérabilité de chaque processus ou entité et à l'enjeu financier). Ce diagnostic, réalisé en 2002 puis en 2009, constitue de fait la cartographie des risques encourus par l'ONP. A l'issue de ce diagnostic, un coefficient de risque est déterminé pour chaque entité. La priorité et la fréquence des interventions de la Direction de l'Audit Interne sont arrêtées en fonction du coefficient de risque attribué à chaque entité.

- Le top management est appelé à accorder plus d'importance au processus de management des risques en réagissant de façon rapide aux risques identifiés.
- Le taux de réalisation des recommandations de l'audit interne ne dépasse pas 34% durant les années 2010, 2011 et 2012.

La mise en place des recommandations de l'audit interne exige l'implication de l'ensemble des intervenants et en particulier la direction générale de l'office.

#### ➤ **En matière de système d'information et de gestion**

La Cour avait recommandé de mettre en place un système d'information intégré brossant l'ensemble de ses activités. Les applications qui le composent doivent être interfacées.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, l'ONP a mis en place un système d'information intégré qui permet de couvrir, outre la comptabilité générale, la gestion des achats, la comptabilité budgétaire, la comptabilité analytique, la gestion des immobilisations, la gestion de la trésorerie, la gestion du parc automobile ainsi que la gestion du stock. Le système mis en place est interfacé avec la solution de gestion des ressources humaines AGIRH ainsi que l'application MAIA qui a accompagné le développement de l'Office au cours des dix dernières années dans le domaine métier.

Malgré le montant des dépenses engagées (4.946.826,60 DH) pour la mise en place du nouveau système d'information, seule l'application relative à la partie achat est opérationnelle. Un audit de ce nouveau SI s'impose pour identifier les défaillances entravant l'intégration de l'ensemble des métiers de l'ONP.

#### ➤ **En matière des ressources humaines**

La Cour avait recommandé d'avoir plus de visibilité et de clarté dans la gestion des carrières des ressources humaines de l'Office et de mettre en œuvre les résultats de l'étude qui a coûté près de 2 millions DH.

A ce propos, un projet de statut du personnel a été présenté et validé par les membres du Comité des Directeurs de l'ONP et a été transmis début avril 2008 aux partenaires sociaux pour étude. Ce projet de statut n'a pas été validé par les partenaires sociaux, en raison du désaccord exprimé quant à la rémunération proposée par ce projet et qui ne répond pas, selon eux, aux attentes du personnel de l'ONP.

Il est primordial de signaler que les résultats de l'étude ayant coûté près de 2 Millions DH n'ont pas été mis en œuvre et le personnel de l'office est toujours régi par un statut provisoire du personnel.

En matière de recrutement, l'office a organisé un concours de recrutement en fin 2012 répondant ainsi aux observations de la Cour relatives à l'absence d'appel à candidature et de transparence.

#### ➤ **En matière de processus de commercialisation**

La Cour avait recommandé de :

- Clarifier la coordination devant avoir lieu entre les capitaineries des ports et les délégations régionales de l'ONP afin de rendre efficace le contrôle des débarquements des captures et réduire en conséquence les quantités vendues dans les circuits informels ;
- Veiller au respect des règles de la concurrence loyale à savoir le système des cautions ou des avances et d'informatiser les procédures permettant un suivi régulier de ces règles ;

- Imposer à tous les professionnels de la pêche l'utilisation des contenants normalisés pour préserver la qualité des produits de la mer ;
- Généraliser et renforcer le contrôle sanitaire des produits de la mer en invitant le Ministère de l'Agriculture à rendre le contrôle vétérinaire obligatoire et systématique dans toutes les halles ;
- Veiller au respect des règles de sécurité, d'hygiène et celles d'organisation prescrites par la direction de l'Office ;
- Généraliser l'informatisation de la pesée à toutes les halles et certifier les notes indiquant le poids de chaque caisse pour les espèces non pesées ;
- Assortir les documents autorisant la sortie des achats du port de pêche pour que seules les quantités payées puissent quitter les halles ;
- Engager une réflexion profonde avec la CNSS en vue de généraliser la couverture sociale à tous les gens de la mer y compris les pêcheurs artisans.

Au niveau de la coordination entre l'ONP et la capitainerie, il y'a lieu de préciser que :

- Le niveau de coordination entre l'ONP et la capitainerie du port au niveau des réunions du Comité Technique du Port ne permet pas d'améliorer le contrôle des débarquements au niveau des quais. Afin de rendre possible la coordination et d'améliorer l'efficacité du contrôle, il est recommandé que soit institutionnalisée cette relation entre l'ONP et la capitainerie ;
- Il faudrait préciser que la coordination en matière de maîtrise de l'informel se fait avec les délégations du Département de la Pêche Maritime ;
- Le département de la Pêche Maritime, en étroite collaboration avec l'ONP, a instauré des mesures pour maîtriser le hors circuit (Obligation de la déclaration des captures, Projet de loi contre l'INN et Cartes de dotation du gasoil).

Concernant le système des cautions, les efforts de l'ONP sont orientés aujourd'hui vers l'informatisation des criées de toutes les halles en vue de garantir un suivi en temps réel des cautions. Le processus d'informatisation est achevé à 80%.

Cependant, l'informatisation de ce système ne permet pas l'automatisation du blocage en cas de dépassement. C'est ainsi que le montant des achats en contentieux effectués au sein des halles entre 2000 et 2012 s'élève à 16.940.816 DH.

Quant aux contenants normalisés, il faut préciser que leur gestion a été confiée à l'ONP depuis septembre 2009. L'utilisation des contenants normalisés prévue initialement début janvier 2011 n'est pas encore généralisée à l'ensemble des ports de pêche malgré l'investissement important engagé (225.416.012 DH engagé sur un budget total de 230.000.000 DH) . Actuellement, seuls les ports d'Agadir, Laâyoune, Tan tan et Dakhla sont opérationnels.

En matière de contrôle sanitaire, depuis la création de l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires en 2009 par la loi n° 25-08 du 18 février 2009 et l'adoption de la loi n° 28-07 du 11 février 2010 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, les contrôles sanitaires ont été renforcés au niveau de l'ensemble des ports de pêche. Tous les intervenants doivent veiller à généraliser les contrôles sanitaires à même d'instaurer la traçabilité des produits de la pêche.

Il faut souligner également, que suite à l'audit institutionnel stratégique et opérationnel dont a fait l'objet l'ONP, le Premier Ministre, a invité, en date du 1<sup>er</sup> Février 2006, les services vétérinaires à renforcer davantage le contrôle sanitaire des produits de pêche.



L'ONP a concrétisé la recommandation relative aux règles de sécurité, d'hygiène par les actions suivantes :

- Les délégations régionales sont dotées de responsables «management qualité» qui veillent, entre autres, à l'application des bonnes pratiques d'hygiène ;
- Le port du badge et du tablier est imposé à tous les intervenants au sein des halles ;
- Construction de halles de nouvelle génération permettant d'assurer les principes de la marche en avant et la séparation des flux et des personnes ;
- Lancement des marchés relatifs au nettoyage des halles et des quais de débarquement concédés à l'ONP dans le cadre de la gestion des ports de pêche.

Cependant, il faut signaler que l'accès aux enceintes portuaires, notamment les halles, est toujours ouvert à des personnes ne portant pas les badges ni les tabliers. Dans certaines halles, règne un climat d'insécurité dû à la présence d'individus étrangers à la profession. Dans l'attente de la mise en œuvre de la loi n° 14-08 du 02 juin 2011 relative au mareyage, il est vivement recommandé de limiter l'accès aux halles aux professionnels de la pêche.

A propos de la généralisation de la pesée informatisée à toutes les halles, l'ONP a précisé qu'il est procédé systématiquement à la pesée du poisson à l'exception des espèces de faible valeur commerciale vendues par caisse en grandes quantités au sein des halles, pour lesquelles le poids est déterminé sur la base d'un échantillon de caisses et matérialisé sur un référentiel mis à jour périodiquement. La généralisation de l'informatisation de la pesée est tributaire de la généralisation de l'informatisation de tout le processus de vente.

Concernant les contrôles à la sortie, les bons de sortie qui sont remis aux mareyeurs n'attestent pas que le poisson est effectivement payé. L'objectif étant de s'assurer que le poisson concerné a bien été vendu dans le circuit formel. Pour le cas des acheteurs en dépassement et jugés non solvables, les bons de sortie ne leur sont remis qu'après régularisation de leur situation vis-à-vis de la caisse. Il faut généraliser les bons de sortie attestant que les achats de poisson ont eu lieu dans le circuit des halles.

La couverture sociale pêcheurs artisans s'est limitée aux trois ports suivant : Nador, Larache et Mehdiâ. A la demande des pêcheurs artisans, l'ONP a assuré les prélèvements en faveur de la CNSS. Un projet de convention relatif à cet aspect est en cours d'élaboration au niveau du Département de la Pêche Maritime. L'ONP, la CNSS et les partenaires sociaux devaient accélérer les démarches pour généraliser la couverture sociale à tous les gens de la mer.

#### ➤ **En matière de gestion des contentieux relatifs au recouvrement des recettes**

*La Cour avait recommandé de :*

- *Améliorer la gestion des dossiers en contentieux et assurer leur suivi à travers une meilleure coordination entre les services concernés et instaurer le recours aux tribunaux dans les délais raisonnables ;*
- *Respecter les dispositions de l'article 51, de la loi n° 1-73-255 du 23 Novembre 1973, relatif à la pêche maritime et qui concernent les saisies exécutées par les délégations de l'Office;*
- *Cesser de procéder aux prélèvements sur les ventes du poisson et les verser aux associations des œuvres sociales des provinces du sud sans base légale ;*
- *Cesser de précompter les 3% sur les taxes communales recouvrées au profit des collectivités locales concernées et d'engager des discussions avec la direction générale des collectivités locales à ce sujet.*

Concernant la gestion du contentieux, l'ONP souligne que les impayés sont communiqués au service juridique qui entame soit la procédure de conciliation, soit le recours à la procédure judiciaire et qu'une procédure définissant les modalités de communication, de traitement et de suivi des dossiers en contentieux est en cours d'élaboration. L'ONP favorise le recours aux procédures d'arrangement à l'amiable afin d'éviter les contraintes des procédures judiciaires.

Il est primordial de renforcer le service juridique pour lui permettre un meilleur suivi des dossiers en contentieux. La gestion du contentieux nécessite un suivi permanent et une organisation efficace pour accélérer les procédures de recouvrement des recettes de l'Office. Ainsi sur les 30 dossiers en contentieux relatif aux loyers des stalles mareyeurs soulevés par la Cour en 2007, seuls 13 ont été réglés et 6 dossiers ont été réglés sur les 16 dossiers en contentieux relatifs aux achats de poisson;

A propos des saisies, l'ONP précise que les virements des montants des saisies au profit des œuvres sociales du Ministère des Pêches Maritimes ont été effectués par le passé conformément au courrier du Secrétaire Général du même département. Aujourd'hui, et suite à la circulaire DCAJ/DAJ n°1602 du Secrétaire Général du Département des Pêches Maritimes en date du 07 Mars 2007, précisant les modalités de virement des sommes issues des ventes du poisson objet de la saisie, les délégations de l'ONP centraliseront ces virements au profit du Trésor.

Cependant, les fonds relatifs aux saisies des produits de la pêche se trouvent toujours bloqués au compte de l'ONP. Les virements de fonds n'ont pas été exécutés au profit de la TGR, et ce en l'absence de directives adressées par la direction générale aux délégués.

Le montant de ces saisies au niveau de la délégation de Laâyoune est de 150.325,60 DH au niveau du Comptoirs d'agrèage du poisson industriel «CAPI» et 1.464.470,00 DH au niveau de la halle.

Quant aux prélèvements sur les ventes, l'ONP précise qu'une fois le numéro du compte auquel le virement des saisies sera effectué est communiqué par le TGR, les montants logés dans les comptes de la délégation seront virés sans délais.

Il faut souligner dans ce sens que le taux de prélèvement opéré au profit des associations des œuvres sociales de Laâyoune a été révisé à la baisse en passant de 1% à 0,35%. La direction régionale continue ces prélèvements sans base légale et sans effectuer de virement aux associations depuis 2008. Les montants prélevés et bloqués au niveau des comptes de l'ONP sont de 2.976.830,08 DH à fin décembre 2012.

L'ONP considère que le prélèvement sur les taxes communales constitue un service devant être rémunéré et s'attellera dans le futur à formaliser ce prélèvement en concertation avec la Direction Générale des Collectivités locales.

## **H. Société Nationale du Transport et de la Logistique (SNTL)**

Suite à la mission de Contrôle de la gestion réalisée par la Cour des comptes en 2008, une mission de suivi des recommandations formulées en 2013 et a ressorti ce qui suit :

### **1. Principales réalisations**

La SNTL a lancé les projets transversaux suivants :

- Ré-ingénierie du Système Management de la Qualité et sa certification ISO 9001 V2008 ;
- Projet de développement du Capital Humain ;
- Chantier communication interne et externe ;

- Chantier pilotage contrôle de gestion et comptabilité analytique ;
- Renforcement du contrôle interne.

Aussi, la SNTL a mis en place un manuel de procédures de gestion et de contrôle répertorié dans le système Management Qualité qui couvre tous les domaines (organisation, GRH, comptabilité et finances).

De même, la SNTL a mis en œuvre le projet de transformation des services aux administrations qui s'articule autour de deux volets principaux qui permettent une offre intégrée composée des différentes phases de la vie du véhicule.

#### ➤ Centrale d'achats

Il s'agit d'acquérir, en respectant les principes de concurrence et de transparence, pour le compte des administrations et des collectivités locales une large gamme de véhicules (tourisme, utilitaire, spécifiques, ...).

#### ➤ Fleet management

Il s'agit de prestation de gestion administrative et technique ainsi que la maintenance de la flotte de véhicules constituant le parc de l'Etat (Maintenance et réparations, gestion du gasoil, Ventes des véhicules réformés).

A travers ces nouvelles offres, la SNTL se positionne en tant que partenaire privilégié de l'Etat, lui offrant des possibilités de rationalisation des dépenses liées à son parc véhicules.

Ce qui a permis aux acheteurs publics de réaliser des gains de 5 à 10% sur les véhicules n'ayant pas dépassé 5ans et de 5 à 10% sur les véhicules < 3,5t (soit entre 36 et 72 millions DH sur la base des dépenses 2009) et de 1 à 5% sur les véhicules >3,5t et engins (entre 3 et 19 millions DH sur la base des dépenses 2009).

Aussi pour les achats de pièces et main d'œuvre maintenance, les acheteurs public ont réalisé des gains d'au moins 10% (39 millions DH sur la base des dépenses 2009), soit une économie annuelle d'environ 78 Millions DH.

Pour atteindre ces objectif, la SNTL a lancé une expérience pilote avec le Ministère de l'Equipement et des Transports est préconisée pour faciliter le déploiement.

## 2. Suites réservées aux recommandations de la Cour

#### ➤ Concernant le reversement des reliquats relatifs à la gestion du parc

La Cour avait recommandé à la SNTL d'arrêter la situation exacte des surplus sur primes d'assurance et vérifier avec le courtier, le cas échéant, les montants à reverser aux administrations concernées. A défaut, le montant de 5.360.107,00 DH dû par la compagnie d'assurance pour la période de 2001 à 2007 est à reverser au Trésor.

#### ➤ Réforme et vente

##### • Mise à la réforme

La Cour avait recommandé à la SNTL de dresser chaque année une situation détaillée des véhicules dont l'âge dépasse 10 ans et procéder à sa communication au Chef du gouvernement, au Ministre

de l'économie et des finances et aux administrations concernées et en de les informer sur le coût d'entretien et de maintenance de ces véhicules par rapport à ceux nouvellement acquis.

Aussi, la Cour avait recommandé à la SNTL de prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux normes de sécurité en matière du parc automobile notamment en termes d'accès, de circulation, d'unités de passage,...ainsi qu'en terme d'équipement (extincteurs, bouche d'incendie, véhicule remorque...).

D'autre part, la Cour a recommandé à la SNTL de tenir une comptabilité matières.

- **Cession des véhicules réformés**

La Cour des comptes avait recommandé à la SNTL de disposer d'un référentiel valeur des véhicules mis à la réforme, contenant des indicateurs à même de simplifier et de normaliser la tâche d'expertise.

La SNTL a pris en compte la totalité des recommandations et a procédé en sus des reversements des montants relatifs au surplus sur prime d'assurance, à l'indemnité pour dégâts suite aux sinistres, aux produits des ventes des véhicules réformés et aux produits des ventes des véhicules cédés aux fonctionnaires...

Concernant le reversement du surplus sur prime d'assurance, la SNTL est en cours d'assainissement de la situation afin de l'achever en 2013.

- **Gestion des vignettes**

- **Reliquat sur livraison vignettes**

La Cour des comptes avait recommandé à la SNTL de reverser au Trésor la somme de 13.509.288,00DH en plus d'un montant de 9.463.215,00 DH qui correspond au reliquat sur conventions non livrées. Elle avait recommandé à la SNTL de procéder au reversement, aux collectivités locales, d'un montant de 2.691.196,00 DH qui correspond au reliquat sur conventions non livrées.

Aussi, la Cour avait recommandé à la SNTL de procéder au reversement, aux établissements et entreprises publics, d'un montant de 3.737.367,00DH qui correspond au reliquat sur conventions conclues non livrées.

La SNTL a pris en compte la quasi-totalité des recommandations de la Cour des comptes et a procédé au reversement, aux différents organismes publics, des montants relatifs aux reliquats sur vignettes livrées.

A préciser toutefois, qu'il existe une différence entre les montants figurant dans le rapport de la Cour des comptes et ceux arrêtés par les services de la SNTL. Cette différence est la conséquence de l'imputation par la SNTL de l'intégralité des frais d'impression sur le compte du budget général.

Cette façon de faire a certes un avantage en terme de coût de gestion, mais porte le risque de voir l'Etat payer des facture d'impression de vignettes pour le compte des entreprises qui ne sont pas ou ne sont plus publiques.

- **Echange et report**

La Cour des comptes avait recommandé à la SNTL de cesser de procéder aux opérations de report de conventions ou d'échange de vignettes.

Par ailleurs, la SNTL a prélevé un montant de 30.846.771,00 DH, sur les sommes à reverser au Trésor au titre des reliquats sur consommation de vignettes. Ce montant correspond aux frais d'impression de l'ensemble des vignettes reçues. Etant précisé que le montant prélevé susmentionné couvre les frais d'impression des vignettes livrées aux administrations de l'Etat, des collectivités locales et des EEP

ainsi que les frais d'impression des vignettes restant en fin d'année en stock à la SNTL et appelées à être détruites.

Les commissions prélevées par la société au moment de la facturation des prestations payées par vignettes devaient couvrir tous les frais de gestion y compris celles relatives à l'impression.

La SNTL agit, dans sa gestion des opérations de l'échange, conformément à la Circulaire du Premier ministre n°4/98 du 20 février 1998. Par conséquent, même si la SNTL a entrepris les diligences possibles pour donner suite aux recommandations relatives à l'échange, il est nécessaire de rappeler que c'est du ressort de l'Administration de procéder à la modification de ladite circulaire sur proposition de la SNTL et à travers le ministère de tutelle.

Concernant les frais d'impression, la note n°14/DP/1 du 08 janvier 1993 ne précise pas que ces frais devraient être imputés sur le budget général uniquement. Par conséquent, il serait plus judicieux de prélever, sur le compte de chaque administration, les frais d'impression au moment de la livraison de vignettes. Le sort des vignettes imprimées, non utilisées et restées en stock à la SNTL devrait être déterminé au niveau de la convention qui lie l'Etat avec la SNTL.

#### ➤ **Réparation auprès des prestataires agréés**

La SNTL ne dispose pas d'un service spécialisé à même d'apprécier la qualité d'équipement et les compétences techniques des réparateurs et fournisseurs, à l'effet de se prononcer sur l'octroi des agréments en la matière.

La Cour avait recommandé à la SNTL d'améliorer les critères d'octroi des agréments aux réparateurs en se conformant notamment, à la réglementation relative aux établissements insalubres, aux normes de sécurité et de lutte contre les incendies.

#### ➤ **Visite technique des véhicules**

La Cour avait recommandé à la SNTL de prendre les dispositions nécessaires pour l'accomplissement de l'obligation de passer la visite technique au parc véhicules de l'Etat. A ce sujet, elle doit attirer l'attention des administrations et procéder à la désignation des prestataires habilités.

Tenant comptes des observations et recommandations de la Cour des comptes, la SNTL a procédé à la mise en œuvre des actions suivantes :

Mise en place d'un nouveau cahier des charges pour l'octroi d'agrément aux prestataires de service en matière de réparation ;

Mise en place d'un processus de suivi et de contrôle du fonctionnement des ateliers et des citernes des différents organismes publics. En 2011, 102 ateliers et 76 citernes ont été annulés ;

Rejet des vignettes apposées aux bons de véhicules réformés ;

Etablissement d'une situation annuelle et détaillée des véhicules faisant état de leurs frais de carburant, entretien, réparation et assurance.

Enfin, la SNTL est en phase de mise en place d'une procédure en matière de visite technique des véhicules des organismes publics et ce en collaboration avec les services du ministère de l'équipement et des travaux publics.

## I. Crédit Immobilier et Hôtelier

Dans le cadre du suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes, suite à la mission de contrôle de la gestion du CIH effectuée en 2009, le management de l'établissement a communiqué à la Cour, la situation des actions entreprises par la banque à fin 2012.

### De manière générale, la Banque :

- continue son positionnement sur le marché de la banque universelle en renforçant sa présence sur le marché de l'entreprise ;
- continue à consolider son positionnement sur les marchés de l'immobilier et des particuliers ;
- s'est ouverte davantage sur le marché des professionnels ;
- poursuit ses efforts d'amélioration des indicateurs de performance commerciale, de productivité, de rentabilité et de maîtrise des risques ;
- poursuit sa stratégie d'expansion du réseau tout en maintenant le même effectif du personnel avec un effort de recouvrement des créances portant sur des anciens dossiers.

### De manière plus spécifique

#### ➤ Sur le plan de la stratégie et de la gouvernance

il a été procédé à :

- La mise en place de conventions de prêts acquéreurs et de partenariats projets pour accompagner les grands opérateurs institutionnels ;
- La création de huit centres d'affaires régionaux de promotion immobilière ;
- Le développement de la banque de détail avec ouverture de 72 agences entre 2010 et 2012 ;
- La déclinaison de l'offre package aux particuliers par segment ;
- Le lancement de l'offre «professionnels» ;
- Le déploiement de plusieurs projets dans le cadre de l'amélioration de la qualité de service ;
- L'ouverture de la banque de l'entreprise avec la mise en place de cinq centres d'affaires entreprises (à octobre 2012), l'offre de nouveaux produits (ASM, refinancement en devises, ..) et la signature de partenariats en 2011 (ANPME, CCG, CMM) ;
- Le suivi des indicateurs de performance du CIH par rapport à un benchmark d'établissements similaires et à la moyenne du secteur ;
- L'approbation par le conseil d'administration, en novembre 2009, des chartes des comités techniques ;
- La mise en place d'un recueil des chartes des comités internes en 2010 ;
- La diffusion en 2010 du manuel des missions et attributions des structures organisationnelles de la banque ;
- La formalisation des politiques de gestion des risques du code d'éthique et déontologie ;
- La réalisation d'un diagnostic global du dispositif de sécurité ;

- La formalisation des pouvoirs en matière de décision, de signature et de représentation dans le cadre du système de décision ;
- le conseil d'administration a statué sur les pouvoirs du PDG et approuvé la création de deux postes de DG.

➤ **Sur le plan de la gestion des engagements**

- Formalisation et validation par le conseil d'administration en juin 2011 de la politique générale des risques, et des politiques de risques spécifiques : banque de détail (particuliers et professionnels), promotion immobilière et entreprises. Validation également des politiques de recouvrement, risques opérationnels, ALM et risques de marché ;
- Déploiement du système de notation au niveau de tous les segments : banque de détail, promotion immobilière et entreprises ;
- Mise en place de la fonction de responsable risque régional au niveau de chaque région ;
- Mise en place d'un processus de reclassement des créances conformément aux exigences réglementaires.

➤ **Sur le plan de la gestion du recouvrement**

- Compétence du comité stratégique pour le recouvrement des créances nettes supérieures à 20 millions DH ;
- Automatisation de la prise en charge comptable du déclassement des créances en souffrance ;
- Signature d'un protocole d'accord en 2012 avec le ministère des finances en vue de l'apurement des arriérés et des suspens ;
- Rédaction et validation en 2013 par le comité administratif d'une nouvelle convention standard pour les contrats et conventions signées avec les avocats ;
- L'acquisition des gages relève depuis 2010 de la décision du comité recouvrement. La procédure de récupération des gages est en cours de formalisation.

➤ **Sur le plan de la gestion du patrimoine hors exploitation (PHE)**

- La cession du PHE se fait soit par appel d'offres direct soit via le recours à des agences immobilières dans le cadre d'un mandat de commercialisation qui prévoit une large information du public ;
- Une nouvelle procédure de cession du PHE a été présentée au comité stratégique en mars 2011 ;
- Création d'un comité administratif qui assure le suivi des opérations de cession du PHE ;
- Les décisions de cession dont le montant est supérieur à 20 millions DH relèvent de la compétence du comité stratégique ;
- En 2013, un comité PHE a été mis en place. Il émet des avis destinés à alimenter le comité de recouvrement sur l'intérêt pour la Banque d'opter ou non pour l'acquisition de gages. Cet avis était donné jusqu'à présent par la seule Direction du PHE. Présidé par le Directeur général délégué, ce comité est composé, outre le Directeur du PHE, de quatre Directeurs de Pôle (Finances, Moyens Généraux, Informatique et Support, Secrétariat des Conseils et des Comités).

➤ **Sur le plan de la Gestion financière et de trésorerie**

- Constitution d'un matelas de Bons du Trésor de 3.334 milliards DH au 31 décembre 2012 ;
- Emission et renouvellement de certificats de dépôts pour 4,4 milliards DH en 2012 ;
- Emission d'un emprunt obligataire de 1 milliard DH.

➤ **Sur le plan du système d'information**

- Après l'arrêt du projet JISR décidé en 2009, un nouveau plan informatique a été élaboré et présenté en 2009. Ce plan informatique est suivi mensuellement dans le cadre du comité d'organisation et systèmes d'information présidé par le PDG de la banque.

➤ **Sur le plan de la gestion des fonctions support**

le CIH a notamment souligné la mise en œuvre des actions suivantes :

- **Concernant la gestion des dépenses :** le dispositif de gestion des achats et actes délégué qui constitue le référentiel unique en la matière a été diffusé en 2011, une liste de mandataires de la banque a été approuvée par le comité administratif, un référentiel de fournisseurs agréés a été créé.
- **Au niveau de la gestion des ressources humaines :** une opération de redéploiement a été réalisée, un nouveau système d'évaluation a été mis en place en 2010 et un nouveau système de rémunération en 2011, les effectifs sont restés stables (passant de 1.541 à fin 2009 à 1.531 à fin 2012) malgré le développement du réseau et de l'activité de la banque et une nouvelle procédure de recrutement a été établie.
- **Quant à l'aspect comptable:** il convient de noter l'entrée en production en 2011 du nouveau noyau comptable de la banque.



## Chapitre III : Contrôle juridictionnel

La Cour des comptes reçoit tous les ans, les comptes des organismes soumis à son contrôle en matière juridictionnelle. Elle les juge, elle apprécie leur régularité par rapport à l'ensemble des règles du droit budgétaire et comptable en recherchant l'approche objective du compte.

Les contrôles juridictionnels exercés par la Cour des comptes sont la vérification et le jugement des comptes et la discipline budgétaire et financière.

Le développement ci-après dresse le bilan des activités du parquet général et des chambres de la Cour en matière juridictionnelle.

### I. Activités du parquet général

Le Parquet général a pour missions principales d'éclairer la Cour des comptes de ses avis, de concourir à la mise en œuvre de ses décisions et d'en suivre l'activité. Il est Chargé de veiller à la bonne application de la loi, à la cohérence de la jurisprudence des juridictions financières ainsi qu'au respect des procédures. Ses conclusions analysent les irrégularités relevées par les rapporteurs au regard du droit et de la jurisprudence applicables lors de leurs contrôles et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et en fonction de la qualité des diligences effectuées.

Le Procureur général suit également l'exécution des arrêts de la Cour et, plus généralement, est chargé de surveiller le déroulement de ses travaux dont il dresse le bilan statistique annuel. Il dispose, par ailleurs, d'un pouvoir de communication à l'égard des organismes et sert d'intermédiaire entre la Cour et les autorités judiciaires, notamment en saisissant celles-ci des présomptions d'infractions pénales mises en évidence par la Cour.

Ci- après l'activité du Parquet général en matière de vérification et de jugement des comptes, de gestion de fait, de discipline budgétaire et financière et en matière pénale, en plus des affaires interjectées en appel devant la Cour des comptes.

#### 1. En matière de vérification et de jugements des comptes

Au cours de l'année 2012, 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 78 rapports afférents à 213 comptes des services de l'Etat.

Le tableau suivant présente, par chambre, le nombre des comptes, des rapports et des conclusions du Ministère public y afférentes :

Chambre concernée	Nombre de comptes	Nombre de Rapports	Nombre de Conclusions
Chambre I	26	14	14
Chambre II	06	04	04
Chambre III	181	60	60
Total	213	78	78

## 2. En matière de gestion de fait

Le Ministère public n'a reçu aucun dossier concernant la gestion de fait en 2012.

## 3. En matière de discipline budgétaire et financière

Au cours de l'année 2012, le Procureur général du Roi près la Cour des comptes a été saisi par les chambres compétentes de quatre affaires de disciplines budgétaires et financières.

Après étude et instruction, le Ministère public a décidé d'engager des poursuites à l'encontre de 13 personnes et a requis du Premier Président, la désignation de conseillers rapporteurs chargés d'enquêter sur les infractions susceptibles d'être attribuées personnes sus visés.

Aussi, le Ministère public a décidé de classer une affaire pour absence de fondement juridique ou de faits pouvant justifier l'enclenchement de l'action publique.

Par ailleurs, sur 27 rapports établis par les conseillers chargés d'enquête au titre de l'année 2012, le Parquet général a rendu ses conclusions sur 14 rapports.

Le tableau suivant présente le bilan des activités du Parquet Général en matière de discipline budgétaire et financière.

Saisines	04
Réquisitions du Parquet Général	03
Décisions de poursuite	13
Décisions de classement	03
Rapports d'instruction reçus	27
Conclusions du Parquet Général	14

## 4. Affaires à caractère pénal

Au cours de l'année 2012, le Procureur général du Roi près la Cour des comptes a déféré au Ministre de la Justice six affaires portant sur des faits de nature à justifier une sanction pénale et ce, conformément à l'article 111 du code des juridictions financières.

## 5. Affaires interjetées en appel devant la Cour des comptes

Le Ministère public a reçu 11 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. Il a reçu, également, sept rapports concernant le recours en appel contre les jugements définitifs rendus par les Cours régionales en matière de discipline budgétaire et financière. A ce sujet, le Parquet général a rendu ses conclusions sur l'ensemble des rapports sus mentionnés.

Concernant le recours en appel contre les jugements rendus en matière de discipline budgétaire et financière, le Ministère public a reçu, en 2012, 14 requêtes dont 11 concernent les jugements rendus par les Cours régionales des comptes et trois dossiers jugés au niveau de la Chambre de la discipline budgétaire et financière relevant de la Cour des comptes. De ce fait, le Parquet général a requis du Premier Président, en 14 réquisitoires, la désignation de conseillers rapporteurs afin de mener une enquête.

Le tableau suivant présente les activités du Parquet général en matière d'appel

Activités du Parquet	nombre
Saisines	14
Réquisitions du Parquet Général	14
Rapports d'instructions reçus (DBF)	07
Rapports d'instructions reçus (J.C)	11
Conclusions du Parquet Général (DBF)	07
Conclusions du Parquet Général (J.C)	11

## II. Activités des chambres de la Cour des comptes

### A. Vérification et jugement des comptes

En 2012, la Cour a procédé à la vérification et au jugement des comptes produits et a continué à apurer le passif des comptes des exercices précédents, particulièrement ceux antérieurs à 2003. Ainsi, le bilan des comptes vérifiés et appurés par les chambres sectorielles s'élève à 429.

S'agissant des arrêts définitifs rendus au cours de la même année, ils sont au nombre de 381 comme illustré au niveau du tableau suivant :

Poste comptable	Comptes en instance de jugement	Arrêts provisoir	Arrêts définitif	Montant de débet
Trésoreries régionales, préfectorales et provinciales	2	-	2	-
Perceptions, recettes municipales et trésoreries communales	137	-	301	-
Recettes de l'administration fiscale	174	-	-	-
Recettes des douanes et impôts indirects	-	-	54	-
Recettes des conservations foncières	84	-	-	-
Agences comptables des chancelleries diplomatiques et consulaires	30	-	07	-
Services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)	-	-	02	-
Trésoriers payeur des établissements publics	7	-	15	-
<b>Total</b>	<b>434</b>	<b>-</b>	<b>381</b>	<b>-</b>

### B. Gestion de fait

Les opérations de nature à constituer des gestions de fait sont déferées à la Cour des comptes par le Procureur général du Roi près la Cour qui agit soit de sa propre initiative, soit à la demande du Ministère des Finances, des Ministères intéressés, du Trésorier Général du Royaume ou des comptables publics. En outre, la Cour peut s'autosaisir au vu des constatations faites à l'occasion de l'exercice de ses contrôles..

En 2012, la cour des comptes a été saisie par des cas de gestion de fait au sujet de trois organismes à savoir: le Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse, l'Université Cadi Ayad de Marrakech et la Chambre de Commerce d'Industrie et de Service de Casablanca (CCIS).

Le tableau suivant présente les cas de gestion de fait et l'état d'avancement de la procédure au titre de l'année 2012.

Organisme concerné	Autorité ayant saisi la Cour	Année de la saisine	Nombre de personnes concernées	Avancement de la procédure	Montant des débet
- Chambre de Commerce d'Industrie et de Service de Casablanca	Interne chambre II	2012	Une	En instruction	-
- Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse	Auto saisine Chambre III	2010	14	Déclaration provisoire	-
Université Cadi Ayad Marrakech : Faculté de Médecine Faculté des Sciences et des Techniques Beni Mellal Ecole Supérieure de Technologie Safi	Auto saisine Chambre III		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.

Le Bilan des activités de la chambre de discipline budgétaire et financière au titre de l'année 2012 est explicité dans le développement ci après:

Le nombre d'affaires en cours a atteint au 1er janvier 2012 un total de 26 affaires, dans lequel 142 personnes sont poursuivies.

En sus de ces affaires, la Cour a été saisie par le Procureur Général du Roi près la Cour des comptes de trois nouvelles affaires au titre de l'année 2012, dans lesquelles 13 personnes ont fait l'objet de poursuite. Ainsi, le nombre global des affaires en cours a atteint 29, à travers lesquelles 155 personnes ont été poursuivies. Le détail de ces affaires se présente comme suit :

	Avant le premier janvier 2012	au titre de l'année 2012	Total	Fin décembre 2012
<b>Nombre des affaires en cours</b>	26	03	29	18
<b>Nombre de personnes poursuivies</b>	142	13	155	105

A l'instar de toutes les saisines de la Cour, d'un total de 44 affaires, depuis l'entrée en vigueur du Code des Juridictions Financières en 2003, toutes les saisines, au titre de l'année 2012, 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.

En effet, aucune des autres autorités, d'ordre externe, compétentes pour saisir la Cour en matière de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article 57 du Code des Juridictions Financières, n'a demandé la saisine de la Cour au titre de l'année 2012.

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, par chambre sectorielle:

L'autorité origine de la saisine	Avant le 1er janvier 2012	Pendant l'année 2012	Total
Première chambre	4	1	5
Deuxième chambre	20	2	22
Troisième chambre	17	-	17
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>3</b>	<b>44</b>

En ce qui concerne la typologie des 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 à laquelle ils appartiennent :

	Avant le 1er janvier 2012	Pendant l'année 2012	Total
Services de l'Etat	12	-	12
Etablissements publics	19	3	19
Sociétés d'Etat	10	-	10
<b>Total des affaires en cours</b>	<b>41</b>	<b>3</b>	<b>44</b>

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, toute défaillance organisationnelle, procédurale ou managérielle sont soulevées, ainsi que leur incidence 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 en tant qu'infractions en matière de discipline budgétaire et financière. Ainsi, à travers cette attribution, la Cour se prononce sur la responsabilité personnelle des mis en cause, par la mise en place d'une instruction de l'affaire permettant de s'assurer de l'existence des faits matériels de chaque infraction, de l'éventuelle violation à cause de ces faits des lois et règlements en vigueur et de démontrer, le cas échéant, le lien de causalité entre les faits commis et le préjudice financier causé aux organismes concernés. Et par conséquent, infliger aux personnes mises en cause les sanctions appropriées, conformément aux dispositions de l'article 66 du code des juridictions financières.

Dans ce cadre, les résultats de l'exercice par la Cour de cette compétence, au titre de l'année 2012, a permis de statuer sur un ensemble de dossiers qui concerne 50 mis en cause en rendant des arrêts impliquant 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 variait entre 1.000,00 et 17.000,00 dirhams.

En parallèle, la Cour a poursuivi la procédure pour les autres dossiers non encore jugés, dont 98 sont en cours d'instruction, alors que pour 21 dossiers, la phase d'instruction est arrivée à terme. A cet effet, il est à rappeler que 52 séances d'audition ont été tenues par les magistrats rapporteurs et que 26 déplacements sur place ont eu lieu.

Ces mesures d'investigation ont donné lieu à 27 rapports 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 à même de produire un mémoire écrit, soit par elles-mêmes, soit par leurs avocats, le cas échéant. Une fois ces deux étapes achevées, ces dossiers seront programmées en plus de 34 autres dossiers afin d'être jugés avant la date du 31 décembre 2012.

Concernant les autres dossiers restant en cours, l'instruction sera achevée pour 29 d'entre eux au cours du mois Janvier 2013. Les conseillers rapporteurs se penchent sur la rédaction des rapports d'instruction afférents en vue de les adresser au parquet général pour le dépôt de ses conclusions.

En même temps, les procédures d'instruction seront poursuivies pour les 49 dossiers restants en vue de leur jugement pendant l'année 2013.

Le tableau ci-après, synthétise le nombre d'arrêts rendus au titre de l'année 2012 répartis selon le nombre de poursuivies et la nature des organismes assujettis concernés :

	Services de l'état	Etablissements publics	Total
Nombre d'organismes concernés	09	02	11
Nombre de poursuivis	45	05	50

En matière de notification des actes de la Cour, il est à signaler, que les difficultés rencontrées se répercutent, sans nul doute, sur le bon fonctionnement de la justice étant donné l'importance primordiale que revêt cet aspect de la procédure.

Le nombre de cas qui témoignent des difficultés de notification s'élève à 21. Le tableau ci-dessous illustre ce constat :

Nature de la convocation	Le nombre d'actes non notifiés	Pourcentage
Décisions de poursuite	10	40
Séances d'audition	2	6
Prise de connaissance des Dossiers	7	41
Séances de jugement	2	13
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

#### D. Le recours en appel contre les jugements des Cours régionales des comptes

Les jugements définitifs émis par les Cours régionales des comptes sont portés en appel par les personnes habilitées par la loi, devant la Chambre compétente relevant de la Cour des comptes.

En 2012, il a été procédé à l'apurement et au jugement de 27 comptes des collectivités locales au titre des années antérieures à 2004, et au jugement de 14 dossiers d'appel dont 06 en matière de l'apurement des comptes et 08 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 et de discipline budgétaire et financière au titre de l'année 2012.

	Appel en matière de l'apurement des comptes de gestion	Appel en matière de discipline budgétaire et financière
Nombre de Dossiers en cours au 31/12/2011	09	04
Nombre de Dossiers reçus en 2012	10	38
Nombre de Rapports réalisés en 2012	04	18
Nombre de Dossiers jugés en 2012	06	08
Nombre de Dossiers en cours au 31/12/2012	13	34

## Chapitre IV : Déclaration obligatoire de patrimoine et audit des comptes des partis politiques

### I. Déclaration obligatoire de patrimoine

Durant l'année 2012, la Cour des comptes a accompli, en matière de déclaration de patrimoine, un certain nombre de travaux liés à la réception et au suivi des déclarations de patrimoine déposées par les différents responsables assujettis qui sont investis d'une responsabilité ou d'un mandat public.

Il est à rappeler que le législateur a confié le dépôt des déclarations aux juridictions financières et exceptionnellement aux autres instances en raison de la sensibilité des déclarations.

En effet, il y a lieu de préciser que les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement, des personnalités assimilées et de leurs chefs de cabinet, des membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics tels que définis par la loi n° 54-06, sont déposés auprès du greffe central de la Cour des comptes.

Les autres assujettis tels que les représentants et conseillers du parlement et les membres du Conseil constitutionnel déposent leurs déclarations auprès de l'instance conjointe entre la Cour des comptes et la Cour de cassation, laquelle instance est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Les magistrats des juridictions financières, quant à eux, déposent leurs déclarations auprès du Conseil de la magistrature de ces juridictions.

Les déclarations obligatoires de patrimoine (préliminaire, complémentaire ou pour cessation de fonction ou de mandat) déposées auprès de la Cour des comptes ou de l'Instance précitée ou encore du Conseil de la magistrature des juridictions financières depuis l'entrée en vigueur de la loi (15 février 2010) jusqu'au 31 mars 2012, se sont établies à un total de 15.639 déclarations. Ces déclarations sont ventilées comme suit:

Désignation	Effectif déclarants
Membres du gouvernement, les personnalités y assimilées et les chefs de cabinet	116
Membres du conseil constitutionnel	12
Membres de la chambre des représentants	710
Membres de la chambre des conseillers	233
Magistrats des juridictions financières	236
Membres du conseil supérieur de la communication audiovisuelle	9
Fonctionnaires et agents publics (loi 54-06)	14.323
<b>Total</b>	<b>15.639</b>

En raison du fait que la majorité des listes d'assujettis, émanant des autorités gouvernementales, ne sont communiquées que bien postérieurement à l'avènement du fait générateur, à savoir la nomination à des fonctions assujettissant à la déclaration de patrimoine ou la cessation de fonction, il s'avère difficile de déterminer si celles-ci ont été déposées dans les délais ou hors délais légaux.

Malgré cette contrainte, la Cour des comptes a continué à recevoir les déclarations même en l'absence des listes en question, et ce dans le cadre de l'approche pédagogique, progressive et non coercitive qu'elle a adoptée, tout en rappelant aux autorités gouvernementales leurs obligations légales et réglementaires à cet égard.



Le nombre des déclarations déposées à la Cour des comptes au cours de l'année 2012 s'élève à 1235 déclarations comme indiqué dans le tableau ci après :

Type de déclaration	Nombre	%
Déclaration préliminaire	1155	93,50
Déclaration complémentaire	16	1,30
Déclaration pour cessation de fonction	64	5,20
<b>Total</b>	<b>1235</b>	<b>100</b>

Une fois constaté le nombre et les types de déclarations réceptionnées au cours de l'année 2012, seront abordées les mesures appliquées dans le cadre des procédures prévues par le dispositif légal régissant la déclaration de patrimoine.

## 1. Lettres d'information aux autorités gouvernementales

Lorsque les listes d'assujettis sont communiquées et après constatation de la forclusion des délais légaux impartis aux assujettis pour procéder à la formalité de dépôt de leur déclaration, le Premier président de la Cour des comptes qui est en même temps président de l'Instance chargée de recevoir et de contrôler les déclarations pour certaines catégories d'assujettis, informe l'autorité compétente des déclarations reçues et des assujettis défaillants.

Ainsi, ont été adressées des lettres d'information accompagnées des listes des assujettis déclarants et des assujettis qui ont failli à l'obligation de déclaration, conformément à la loi.

Par la même occasion, et dans le cadre de son approche de mise en place progressive d'un dispositif nouveau, la Cour des comptes a accordé aux défaillants un délai de grâce pour régulariser leur situation, et a demandé aux autorités compétentes d'inviter les assujettis relevant de leurs services, à accomplir la formalité de dépôt des déclarations conformément à la loi.

C'est ainsi qu'ont été adressées 54 lettres d'information aux autorités gouvernementales ou à leurs démembrements le cas échéant.

## 2. Observations récurrentes relatives aux listes des assujettis

A cet égard, il faut signaler que les observations précédemment soulevées par la Cour des comptes, dans son rapport annuel de 2011, concernant la conformité des listes d'assujettis aux dispositions de la loi sont récurrentes. En effet :

- Certaines autorités gouvernementales communiquent les listes d'assujettis à la Cour des comptes, y compris les assujettis relevant de Cours régionales des comptes, et ce sans préciser la Cour des comptes compétente, en violation de l'article 6 de la loi 54-06 qui dispose que « l'autorité gouvernementale dont relève le déclarant adresse au président de la cour des comptes compétente la liste nominative des fonctionnaires et agents... ».
- Cette absence de distinction des assujettis selon la Cour des comptes compétente territorialement, ne permet pas à l'institution d'effectuer un suivi exhaustif et fiable des déclarations, dans la mesure où certains sont considérés comme relevant de la compétence de la Cour des comptes, et donc en cas de défaut de déclaration, ils sont considérés comme défaillants. Ils feront alors l'objet

de mises en demeure, sachant que par la suite, il s'avère que lesdits assujettis ont déclaré auprès d'une autre Cour régionale des comptes.

- Les listes adressées par certaines autorités gouvernementales comprennent des personnes n'exerçant pas de fonctions susceptibles de les assujettir à la déclaration de patrimoine. Cette appréciation extensive des services juridiques de certaines autorités gouvernementales n'est pas pertinente dans la mesure où cela ne fait qu'augmenter le stock des déclarations, déjà assez volumineux pour faire l'objet d'un contrôle exhaustif.
- Certaines listes des assujettis sont communiquées à la Cour des comptes par des personnes, sans y être dûment habilitées en vertu d'une délégation de pouvoir ou de signature par l'autorité gouvernementale de hiérarchie. En effet, si cette mesure est explicitement énoncée dans le 5<sup>ème</sup> paragraphe de l'article de la loi n° 54-06 qui dispose que « le ministre de l'Intérieur, ou l'autorité déléguée par lui à cet effet, adresse au président de la Cour régionale des comptes compétente la liste nominative des personnes visées au paragraphe 1 ci-dessus ainsi que les modifications qu'elle connaît... », elle ne l'est pas concernant les autorités gouvernementales dont les assujettis relèvent de la Cour des comptes. Toutefois, la Cour a adopté par analogie et par parallélisme des formes, la même disposition et a recommandé que les listes des assujettis soient communiquées par des personnes, dûment habilitées en vertu d'une délégation de pouvoir ou de signature par l'autorité gouvernementale de hiérarchie. Ladite délégation doit être annexée à la liste, le but étant de responsabiliser l'autorité chargée d'établir ladite liste conformément à la loi.
- La Cour des comptes a également demandé à certaines autorités gouvernementales de lui adresser la liste des personnes relevant de leur hiérarchie, ayant procédé à la déclaration de leur patrimoine de leur propre initiative.

### 3. Mesures prises à l'encontre des assujettis défaillants

Le dispositif institutionnel régissant la déclaration obligatoire de patrimoine prévoit des mesures à l'encontre des assujettis défaillants qui ne se sont pas conformés à l'obligation de déclarer leur patrimoine. Ces mesures sont de deux sortes à savoir l'avertissement et la mise en demeure, et ce selon la catégorie d'assujettis.

#### ➤ Avertissements

L'avertissement est adressé aux personnes défaillantes aux fins de régulariser leur situation dans un délai de 60 jours à compter de la date de la réception dudit avertissement. Les catégories d'assujettis défaillants concernés par cette mesure sont les membres du Gouvernement, les membres du Conseil constitutionnel, les membres de la Chambre des Représentants, les membres de la Chambre des Conseillers et les membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle.

La situation de l'application de ces mesures à fin 2012, est reflétée dans le tableau ci après :

Catégorie d'assujetti	Membres du gouvernement	Membres du conseil constitutionnel	Membres de la chambre des Représentants	Membres de la chambre des Conseillers	Membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle
Nombre d'avertissements	0	0	1	11	0

Les données du tableau ci-dessus montrent que les membres du Gouvernement, les membres du Conseil constitutionnel ainsi que les membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle,

n'ont pas été concernés par les avertissements. Ce sont les membres de la Chambre des Conseillers qui l'ont été dans une certaine mesure (11 sur un total de 257 assujettis) et les membres de la Chambre des Représentants dans une nette moindre mesure (1 sur 395 assujettis).

Le seul membre défaillant de la Chambre des Représentants a fini par régulariser sa situation et a déposé sa déclaration. Quant aux membres de la Chambre des Conseillers, il s'est avéré que certains d'entre eux avaient déclaré auparavant auprès de Cours régionales des comptes, et ce en tant qu'élu membre ou président de bureau d'une collectivité locale ou d'une chambre professionnelle.

### ➤ Mises en demeure

La mise en demeure est adressée aux défaillants aux fins de régulariser leur situation dans un délai de 60 jours à compter de la date de la réception dudit avertissement. Les personnes concernées par cette mesure sont des catégories de fonctionnaires ou d'agents publics soumis à la déclaration.

Sachant que l'article 7 de la loi n° 54-06 n'a pas précisé les modalités de notification de la mise en demeure à l'intéressé, la Cour des comptes a décidé de les notifier par la voie hiérarchique, en les faisant accompagner de l'accusé de réception pour s'assurer de leur remise en mains propres aux assujettis défaillants concernés.

L'ensemble des lettres de mise en demeure adressées dans ce cadre aux catégories de fonctionnaires ou agents publics à fin 2012 est de 674.

Il y a lieu de noter que sur les 674 mises en demeure notifiées aux assujettis défaillants relevant de différentes autorités gouvernementales, seuls 330 ont régularisé leur situation, soit 49% contre 51% d'assujettis défaillants.

Le chiffre des 330 régularisations comprend aussi bien les régularisations effectuées par les assujettis défaillants auprès de la Cour des comptes après leur mise en demeure, que les copies de récépissés de déclarations déposées par erreur, par certains assujettis auprès des Cours régionales des comptes, et qui ont été communiquées par celles-ci à la Cour des comptes, après coordination.

Dans ce cadre, la loi prévoit comme suites réservées aux assujettis qui n'ont pas régularisé leur situation malgré la mise en demeure, la saisine de l'autorité gouvernementale concernée par le Premier Président de la Cour des comptes afin de prendre les mesures prévues à l'article 11 de la loi n° 54-06.

En l'occurrence, ledit article dispose que « nonobstant toutes dispositions contraires, le fonctionnaire ou l'agent public qui refuse de procéder aux déclarations prévues par la présente loi ou dont le contenu des déclarations n'est pas conforme aux dispositions des articles 4 et 5 ci-dessus ou qui a produit une déclaration incomplète et qui n'a pas régularité sa situation malgré sa mise en demeure conformément à l'article 7 ci-dessus, est passible de la révocation de la fonction ou de la résolution du contrat pour l'agent public, prononcée par l'autorité gouvernementale ayant le pouvoir disciplinaire ».

La Cour des comptes est actuellement en cours de préparer les dossiers des assujettis défaillants concernés et qui seront adressées aux autorités gouvernementales compétentes, en vue d'appliquer les mesures légales prévues.

Les autorités gouvernementales dont les assujettis ont déposé leur déclaration de patrimoine ou régularisé leur situation au 31/12/2012, sont les suivantes :

- Membres de la Cour constitutionnelle (ex-Conseil constitutionnel);
- Services du Chef de Gouvernement;

- Membres du Gouvernement, personnalités assimilées et chefs de cabinets;
- Membres du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle (HACA);
- Délégation générale de l'administration pénitentiaire (DGAP);
- Agence pour la promotion et le développement économique et social de la préfecture et des provinces du Nord du Royaume (APESPPRN);
- Instance centrale de prévention de la corruption;
- Unité de traitement du renseignement financier;
- Ministère chargé des marocains résidents à l'étranger;
- Agence pour la promotion et le développement des provinces du Sud du Royaume;
- Holding Al Omrane;
- Ministère de la Culture;
- Ministère de la Communication;
- Ministère délégué auprès du chef de gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance;
- Agence nationale de réglementation des télécommunications;
- Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification;
- Haut Commissariat au Plan;
- Ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle – ANAPEC.

Quant aux assujettis relevant du reste des autorités gouvernementales, la vérification de l'accomplissement de la formalité de dépôt de déclaration ou de la régularisation de la situation, est en cours de réalisation et ce, en coordination avec les Cours régionales des comptes.

#### **4. Observations relatives aux déclarations complémentaires et de cessation de fonction**

Au cours de l'année 2012, la Cour des comptes a reçu 80 déclarations complémentaires et de déclarations pour cessation de fonction.

##### **➤ Déclarations complémentaires**

L'arsenal juridique régissant la déclaration impose à certains assujettis de faire une déclaration complémentaire en cas de modifications intervenues dans leur patrimoine. Les catégories d'assujettis relevant de la compétence de la Cour des comptes, concernés par cette obligation sont les fonctionnaires ou agents publics soumis à la loi n° 54-06. En effet l'article 5 de ladite loi dispose que « doit être produite dans les mêmes conditions une déclaration complémentaire concernant les modifications intervenues dans le patrimoine et les revenus de l'assujetti. ».

Les déclarations déposées au greffe de la Cour des comptes à ce titre, durant l'année 2012, totalisent un nombre de 16 déclarations.

Même si l'article 5 précité dispose que la déclaration complémentaire est produite dans les mêmes conditions que les autres types de déclaration, la loi n° 54-06 ne précise pas toutefois les modalités d'information de la Cour des comptes quant aux personnes assujettis à ce type de déclaration, surtout que les données relatives aux modifications du patrimoine et des revenus sont de type privées, relèvent du seul ressort de l'intéressé et ne sont pas portées à la connaissance de l'autorité gouvernementale ou

de l'organisme public d'appartenance. L'initiative de dépôt de ce type de déclaration dépend seulement de la volonté de l'assujetti à se conformer à la loi.

Quant au délai de production de cette déclaration, et dans la mesure où l'article 5 énonce qu'elle est produite « dans les mêmes conditions », on peut en déduire qu'elle doit être produite soit dans les trois mois suivants la date où est intervenue la modification du patrimoine et des revenus si l'on se réfère au délai de dépôt de la déclaration lors de la prise de fonction énoncé au 4<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> soit dans le délai de deux mois imposé lors de la déclaration pour cessation de fonction, signalé au même article au paragraphe 2.

En tout état de cause, la Cour ne dispose pas des éléments lui permettant de vérifier le respect de la formalité du délai de production de la déclaration complémentaire, et ce en raison de la non disponibilité de l'élément matériel ayant généré la modification dans le patrimoine assujettissant à la déclaration complémentaire.

### ➤ Déclarations de cessation de fonction

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 du deuxième paragraphe de l'article 4 de la loi n° 54-06.

Le nombre des déclarations déposées à la Cour dans ce cadre au courant de l'année 2012, s'est établi à 64 déclarations.

Conformément à l'article 6 de la même loi, c'est l'autorité gouvernementale dont relève le déclarant qui « adresse au président de la Cour des comptes compétente la liste nominative des fonctionnaires et agents visés à l'article 2 ci-dessus et les modifications qu'elle peut connaître ».

A titre de rappel, la loi ne précise pas le délai de production de cette liste, qui reste par ailleurs, le seul moyen d'information de la Cour des modifications qu'elle peut connaître, notamment en termes de nouvelles nominations ou de cessations de fonctions. En tout état de cause, elle doit raisonnablement parvenir avant les deux mois dont dispose l'assujetti pour déposer sa déclaration auprès de ladite Cour. Toutefois, puisqu'elle parvient rarement à la Cour, et lorsqu'elle parvient, elle est communiquée assez tardivement, la Cour procède à la réception des déclarations de cessation de fonctions, sans pouvoir s'assurer de la qualité du déclarant, ni du respect du délai de dépôt.

## 5. Préparation de la réception des déclarations de cessation de fonction et de la campagne de renouvellement de déclaration

### ➤ Déclarations de cessation de fonctions au 31/12/2012

A l'approche de la fin de l'année, un certain nombre de responsables dans l'administration publique et ses démembrements partent à la retraite. En vertu de la loi sur la déclaration, les catégories de fonctionnaires ou d'agents publics soumis à l'obligation de déclaration de patrimoine doivent déposer leur déclaration de cessation de fonction dans un délai maximum de deux mois à compter de la date de cessation de ladite fonction.

Dans un souci d'anticiper ce flux important à l'occasion de la fin 2012, et de faciliter la bonne gestion et administration des déclarations, la Cour des comptes a invité les autorités gouvernementales à lui adresser les listes des fonctionnaires ou agents publics dont la cessation de fonction était prévue au 31/12/2012. Elle les a invités par la même occasion à rappeler à ces assujettis leur obligation légale

de déclarer leur patrimoine à l'occasion de la cessation de leur fonction, et ce dans un délai de trois ou deux mois, selon la catégorie d'assujettis.

### ➤ **Campagne de renouvellement au mois de février 2013**

La loi prévoit pour toutes les catégories d'assujettis relevant de la Cour des comptes, le renouvellement de leur déclaration de patrimoine tous les trois ans au mois de février.

Dans la mesure où cette obligation a coïncidé avec le mois de février 2013, et dans le même souci d'anticipation des flux occasionnés à cet effet, et de rationalisation de la gestion de cette opération, la Cour a adressé des lettres en date du 07 décembre 2012, aux autorités compétentes les invitant à lui communiquer les listes des personnes assujetties au renouvellement de leur déclaration, avant le 31 décembre 2012.

## **II. Audit des comptes des partis politiques**

En vertu des dispositions de l'article 147 de la Constitution, qui a confié à la Cour des Comptes, la mission d'audit des comptes des partis politiques et la vérification de la régularité des dépenses des opérations électorales et en application des dispositions des articles 44 et 45 de la loi organique n° 29-11 du 22 Octobre 2011 relative aux partis politiques et de l'article 96 de la loi organique n° 27-11 du 14 Octobre 2011 relative à la chambre des représentants, la Cour des comptes a réalisé les 3 missions suivantes :

- La vérification des comptes des partis politiques et de leurs dépenses au titre du soutien annuel pour la contribution à la couverture de leurs frais de gestion durant l'exercice 2011 ;
- La vérification des pièces justificatives des dépenses engagées par chaque parti politique, au titre de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales à l'occasion du scrutin du 25 novembre 2011 pour l'élection des membres de la chambre des représentants;
- L'examen de l'état des dépenses engagées par les candidats aux élections législatives durant leurs campagnes électorales et les pièces justificatives y afférentes.

### **1. De la vérification des comptes des partis politiques et de la sincérité de leurs dépenses au titre du soutien annuel pour la contribution à la couverture de leurs frais de gestion au titre de l'année 2011**

La Cour des comptes a procédé à la vérification des comptes des partis politiques et de leurs dépenses au titre du soutien annuel accordé par l'Etat pour la contribution à la couverture de leurs frais de gestion durant l'année 2011.

Parmi les trente cinq (35) partis légalement constitués, vingt et un (21) partis ont présenté leurs comptes à la Cour des comptes au titre de l'année 2011. Les partis politiques ayant produit leurs comptes dans les délais fixés par l'article 44 de la loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques sont au nombre de neuf (9) il s'agit de:

Parti	Date de production du compte
Parti de la Gauche Verte Marocain	26-03-2012
Parti Authenticité et Modernité	27-03-2012
Union Constitutionnelle	28-03-2012
Parti de la Justice et du Développement	29-03-2012
Union Socialiste des Forces Populaires	29-03-2012
Parti du Progrès et du Socialisme	29-03-2012
Mouvement Populaire	30-03-2012
Parti de l'Istiqlal	30-03-2012
Rassemblement National des Indépendants	02-04-2012

En revanche, les douze (12) partis cités ci après, ont produit leurs comptes hors délais :

Parti	Date de production du compte
Mouvement Démocrate Social	04-04-2102
Parti du Front des Forces Démocratiques	11-04-2012
Parti Travailleiste	20-04-2012
Parti du Renouveau et de l'Équité	25-04-2012
Parti de l'Environnement et du Développement Durable	04-05-2012
Parti de la Reforme et du Développement	04-05-2012
Parti Al Ahd Addimoqrati	09-05-2012
Parti de l'Unité et de la Démocratie	11-05-2012
Parti Al Amal	18-05-2012
Parti du Centre Social	07-06-2012
Parti Démocrate National	14-06-2012
Parti Marocain Libéral	13-08-2012

Enfin, quatorze(14) partis n'ont pas produit leurs comptes annuels à la Cour des comptes. Il s'agit des partis suivants :

- Congrès National Ittihadi ;
- Parti de la Liberté et de la Justice Sociale ;
- Parti Socialiste ;
- Parti de la Choura et de l'Istiqlal ;

- Parti des Forces Citoyennes ;
- Parti de la Renaissance et de la Vertu ;
- Parti de l'Action ;
- Union Marocaine Pour la Démocratie ;
- Parti Annahda ;
- Parti de la Société Démocratique ;
- Parti Socialiste Unifié ;
- Annahj Addimoqrati ;
- Parti de l'Avant-garde Démocratique et Socialiste ;
- Union Nationale des Forces Populaires.

La vérification des comptes des partis politiques a permis de constater que seuls quatorze (14) partis ont produit des comptes certifiés par un expert comptable inscrit au tableau de l'ordre des experts comptables et ce conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi organique n° 29-11 sus citée. Il s'agit des partis suivants :

- Parti de l'Istiqlal ;
- Parti de la Justice et du Développement ;
- Mouvement Populaire
- Parti du Progrès et du Socialisme ;
- Parti Authenticité et Modernité ;
- Union Socialiste des Forces Populaires ;
- Union Constitutionnelle ;
- Rassemblement National des Indépendants ;
- Parti du Front des Forces Démocratiques ;
- Parti de l'Environnement et du Développement Durable ;
- Parti Marocain Libéral ;
- Parti Travailiste ;
- Parti du Renouveau et de l'Équité ;
- Parti de la Gauche Verte Marocain .

Il est à signaler, à ce titre que le Parti Démocrate National et le Parti de l'Unité et de la Démocratie, ont présenté des comptes signés par un expert comptable sans toutefois, produire les rapports de certification de ces comptes.

Par ailleurs, cinq (05) partis ont produit des comptes non certifiés par un expert comptable, il s'agit de :

- Parti du Mouvement Démocrate Social ;
- Parti de la Reforme et du Développement ;
- Parti Al Ahd Addimoqrati ;
- Parti Al Amal ;



- Parti du Centre Social.

Selon les données des bilans produits par les partis politiques pour l'année 2011, le total de leurs actifs a atteint un montant de 259,81 millions de dirhams. Les immobilisations corporelles (terrains, constructions, installations techniques et matériel, immobilisations en cours, ...) ont enregistré, avec un montant de 125,82 millions de dirhams, un taux de 48% du total des actifs déclarés. Le compte « terrains » a représenté un taux de 39% du total des immobilisations alors que le compte « créances financières rattachées » n'a enregistré que 7% du total des immobilisations des partis politiques pour l'année 2011.

L'actif circulant (fournisseurs débiteurs, personnel, Etat débiteur, autres débiteurs, comptes de régularisation actif...) a représenté un taux de 27% du total de l'actif, et le compte « autres débiteurs » a enregistré un taux dépassant 24% du total de l'actif circulant.

Les comptes de trésorerie (comptes banques essentiellement) avec un montant de 44,93 millions de dirhams, ont représenté un taux de 17% du total des actifs des partis concernés.

En ce qui concerne les passifs, ils comprennent essentiellement des capitaux propres avec un montant de 173 millions de dirhams ; soit 66 % du total des passifs des partis. Quant aux dettes du passif circulant (comptes fournisseurs ; comptes de régulation passif...), elles ont enregistré un taux 26 % du total des passifs, soit un montant de 68,43 millions de dirhams.

Les comptes de produits et charges des partis qui ont produit leurs comptes, ont fait ressortir un montant total des produits de l'ordre de 169,16 millions de dirhams contre un montant total des charges de 203 millions de dirhams.

Il y a lieu de souligner que le soutien de l'Etat représente pour les partis politiques bénéficiaires, la ressource financière la plus importante au titre de l'année 2011, avec un taux de 88 % du total de leurs ressources.

En ce qui concerne la vérification des dépenses des partis politiques ayant bénéficié du soutien annuel de l'Etat au titre de l'année 2011, il est à signaler que son montant a atteint la somme de 49.441.340,78 dirhams, répartie entre huit (8) partis politiques (Parti de l'Istiqlal (PI), Parti de l'Authenticité et de la Modernité (PAM), Rassemblement National des Indépendants (RNI), Mouvement populaire (MP), Union Socialiste des Forces Populaires (USFP), Parti de la Justice et du Développement (PJD), Union Constitutionnelle (UC) et Parti du Progrès et du Socialisme (PPS).

Les dépenses déclarées par les partis bénéficiant du soutien de l'Etat, ont atteint le montant de 184.291.786,94 dirhams se répartissant entre les comptes des charges courantes (achats, impôts et taxes, dépenses du personnel, dotations aux amortissements...) et le compte « autres charges externes » (frais d'eau et d'électricité, frais de mission, frais de téléphone...) qui a enregistré un montant de 107.945.163,70 dirhams, soit un taux de 60,65% du total des charges des partis concernés.

A l'exception du parti du Rassemblement National des Indépendants (RNI) qui a produit un état où les dépenses réalisées ont été ventilées selon la source de leur financement, les autres partis n'ont pas fait la distinction entre les dépenses réalisées au titre du soutien annuel et celles réalisées au titre de leurs autres ressources.

Les dépenses des partis politiques bénéficiaires du soutien annuel, ont soulevées les observations suivantes:

- Les comptes ont été présentés de manière globale sans présentation d'un état détaillé distinct des dépenses réalisées au titre du soutien annuel ;

- Non présentation de l'inventaire du patrimoine et du bilan d'ouverture que les partis politiques sont tenus d'établir dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur du plan comptable des partis politiques en date du 29 juin 2009. De ce fait, les comptes présentés ne donnent pas une image fidèle de la situation financière et comptable des partis concernés.

En ce qui concerne les partis non bénéficiant du soutien de l'Etat, les comptes des produits et charges, font ressortir un total de charges de l'ordre de 18.746.208,78 dirhams alors que leurs produits n'ont pas dépassé le montant de 9.122.503,30 dirhams. La contribution de l'Etat au financement de la campagne électorale du 25 novembre 2011 représente 82% des ressources de ces partis.

La vérification des pièces constituant les comptes des partis n'ayant pas bénéficié du soutien annuel de l'Etat, a permis de soulever un certain nombre d'observations se résumant comme suit :

- Non respect, par la plupart de ces partis, des délais réglementaires fixés pour la présentation des comptes annuels ;
- Non production de l'état des informations complémentaires prévu par le plan comptable unifié des partis politiques;
- Absence de justification du service fait et de sa certification pour les dépenses réalisées.

Il est à signaler que des observations spécifiques ont concerné les pièces justificatives présentées par chaque parti. De même, la Cour des comptes a formulé des recommandations aux partis politiques qui se résument comme suit:

#### ➤ **Concernant la production du compte annuel**

- La production, à la Cour d'un compte annuel certifié par un expert comptable inscrit au tableau de l'ordre des experts comptables;
- La production d'un état détaillé des pièces justificatives des dépenses effectuées au titre du soutien étatique annuel;
- La production d'un état détaillé appuyé de pièces justificatives des dépenses effectuées au titre des sommes versées aux structures régionales des partis;
- L'application des dispositions de la loi organique n°29-11 relative aux partis politiques en ce qui concerne notamment l'évaluation et l'enregistrement du patrimoine du parti en son nom en tant que personne morale et la production de l'inventaire de ce patrimoine;
- L'application des dispositions de l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances n° 1078-09 du 23 avril 2009, fixant le plan comptable unifié des partis politiques, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'un bilan d'ouverture.

#### ➤ **Concernant la dépense et l'utilisation du soutien de l'Etat**

- La mise en place de procédures délimitant les fonctions et les responsabilités;
- La production d'un état détaillé appuyé des pièces justificatives relatif à l'utilisation du soutien annuel reçu ;
- La justification des dépenses au moyen de pièces justificatives réglementaires ;
- La justification du service fait et sa certification pour toutes les dépenses du parti ;
- La production des relevés bancaires de tous les comptes ouverts au nom du parti .

## 2. De la vérification des pièces justificatives des dépenses au titre de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales des partis politiques à l'occasion du scrutin du 25 novembre 2011 pour l'élection des membres de la chambre des représentants

Le montant de la participation a été fixé par arrêté du Chef du gouvernement n° 3-77-11 à 220 Millions de Dirhams; le montant versé aux partis politiques est de 219,74 Millions de Dirhams.

Une avance d'un montant de 60,99 Millions de Dirhams; soit 27% du montant global ; a été versée aux Partis avant le début de la campagne électorale. Le montant restant (161,65 Millions de Dirhams) leur a été versé à la fin du mois de janvier 2012 (après la campagne électorale). Après la promulgation des résultats définitifs des élections, il a été constaté que certains partis ont bénéficié d'une avance supérieure à ce qui est du, et dont le montant global s'élève à 2,90 Millions de Dirhams.

Il est à signaler que vingt neuf (29) partis politiques ont bénéficié de la participation étatique au financement de leurs campagnes électorales. Parmi ces partis, dix huit (18) ont adressé à la Cour leurs pièces justificatives dans les délais réglementaires. Il s'agit de :

Parti	Date de production du compte
Parti de l'Unité et de la Démocratie	22-11-2011
Parti de la Reforme et du Développement	16-12-2011
Parti des Forces citoyennes	26-12-2011
Parti de la Liberté et de la Justice Sociale	16-01-2012
Parti Démocrate National	02-02-2012
Union Constitutionnelle	24-02-2012
Mouvement Populaire	24-02-2012
Parti de l'Environnement et du Développement Durable	27-02-2012
Parti du Centre Social	02-03-2012
Parti du Progrès et du Socialisme	29-03-2012
Mouvement Démocrate Social	04-04-2012
Parti de la Gauche Verte Marocain	05-04-2012
Parti du Front des Forces Démocratiques	12-04-2012
Parti du Renouveau et de l'Equité	12-04-2012
Parti Al Ahd Addimoqrati	18-04-2012
Parti de l'Istiqlal	23-04-2012
Parti de la Renaissance et de la Vertu	30-04-2012
Congrès National Ittihadi	30-04-2012

Les huit (8) partis qui ont produit les pièces justificatives hors délais, sont :

Parti	Date de production du compte
Parti Authenticité et Modernité	07-05-2012
Union Socialiste des Forces Populaires	11-05-2012
Parti Al Amal	18-05-2012
Rassemblement National des Indépendants	04-07-2012
Parti de l'Action	11-07-2012
Parti de la Justice et du Développement	12-07-2012
Parti Socialiste	25-07-2012
Parti Travailleiste	21-12-2012

Trois (3) partis n'ont pas produit leurs pièces justificatives à la Cour des comptes, en l'occurrence : le Parti Marocain Libéral ; le Parti de la Choura et de l'Istiqlal et le Parti de l'Union Marocaine pour la Démocratie

Les dépenses déclarées par les partis bénéficiaires de la participation de l'Etat au financement de leurs campagnes électorales, ont atteint le montant de 205,11 millions de DH.

A ce titre, il a été constaté d'une part, que cinq (5) partis ont dépensé à eux seuls 66,53% du montant total déclaré, il s'agit du Parti de la Justice et du Développement (16,56%), du Parti de l'Istiqlal (14,84%), du Parti Authenticité et Modernité (12,87%), du Rassemblement National des Indépendants (12,83%) et de l'Union Socialiste des Forces Populaires (9,43%) ; et d'autre part que 83,49% du montant total déclaré se répartit essentiellement entre 4 catégories de dépenses ; en premier lieu le soutien accordé par les partis aux candidats (42,40%), suivi des frais d'impression (26,46%), des frais de propagande et de communication (8,24%) et enfin les frais d'organisation des réunions électorales (6,39%).

Il ressort de la vérification, qu'un montant de 159.175.572,74 Dirhams a fait l'objet d'observations notifiées aux responsables nationaux des partis aux fins de régularisation de leurs situations dans un délai de trente jours ou de restitution dudit montant au Trésor, conformément aux dispositions de l'article 45 de la loi organique n° 29-11 sus citée.

Au vu des réponses parvenues à la Cour, il a été constaté que les partis ont restitué des montants et apporté des justifications suffisantes, et ce pour un montant global de 109.330.653,39 Dirhams.

De ce fait, le montant de la participation étatique insuffisamment justifiée est de 49.844.919,07 Dirhams. Ce montant se répartit comme suit :

- La différence entre l'avance versée aux partis et le montant qui leur revient, et ce dans le cas où le montant de l'avance dépasserait celui revenant au parti : 869.117,39 DH ;
- Le montant total versé aux partis qui n'ont pas produit leurs comptes à la Cour des comptes : 1.271.254,90 DH ;
- La différence entre le montant de la participation étatique et le montant des dépenses déclaré : 11.324.772,16 DH ;
- Le montant des dépenses déclarées non appuyées par des pièces justificatives : 2.638.058,26DH ;
- Le montant des dépenses déclarées non appuyées par des pièces justificatives suffisantes : 26.676.398,36 DH ;

- Le montant des dépenses déclarées appuyées par des pièces justificatives non établies au nom du Parti : 62.690,00 DH ;
- Le montant des dépenses réalisées en dehors de la période de la campagne électorale : 4.309.551,00 DH ;
- Le montant des dépenses qui n'entrent pas dans le cadre des campagnes électorales : 2.693.077,00 DH.

Il est à signaler que le montant à restituer au Trésor a été arrêté à 15.805.202,13 Dirhams, soit 7,20% du montant global de la participation accordée.

*De ce qui précède, la Cour des comptes recommande de :*

- Prendre les mesures légales vis-à-vis des partis politiques qui n'ont pas procédé à la restitution des montants indus ;
- Prendre en compte les conclusions du présent rapport lors de l'attribution de la subvention de l'Etat au titre des échéances électorales futures ;
- Etablir un modèle unifié des déclarations par les autorités compétentes et arrêter la nomenclature des pièces justificatives des catégories de dépenses énumérées par le Décret n°2-11-609 du 27 kaada 1432 (25 octobre 2011) fixant les délais et les formalités relatives à l'utilisation de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales;
- Produire des pièces justificatives des dépenses conformes aux lois et règlements en vigueur, notamment au décret n° 2.11.609 qui précise que les Partis politiques sont tenus de justifier l'utilisation de la participation étatique par la production de pièces justificatives assorties de quittances et dûment datées et signés par les fournisseurs et prestataires de services et certifiés par les représentants des partis politiques désignés à cet effet.

### **3. De l'examen de l'état des dépenses engagées par les candidats aux élections législatives relatives à leurs campagnes électorales et les pièces justificatives y afférentes à l'occasion des élections législatives du 25 novembre 2011 pour l'élection des membres de la chambre des représentants:**

Selon les données du ministère de l'intérieur, le nombre des candidats aux élections précitées est de 7.102. Le nombre des candidats ayant déposé leur déclaration de dépenses à la Cour est de 2.328 ; soit un taux de dépôt de 32,78 %. Les autres ayant déposés leurs déclarations en dehors du délai fixé sont au nombre de 96.

Il est à signaler que la Cour n'a relevé aucun dépassement du plafond des dépenses électorales fixé à 350.000,00 Dirhams par l'article 1 du Décret n° 2-11-607 du 21 kaada 1432 (19 octobre 2011).

A l'issue de l'examen des pièces justificatives relatives aux dépenses engagées par les candidats, il a été constaté que le montant global des dépenses déclarées a atteint 202.594.777,42 Dirhams. Le montant des dépenses considérées comme justifiées est de 105.393.044,21 Dirhams, soit un taux de 52% du montant global des dépenses déclarées.

Dans le cadre de l'examen des pièces justificatives produites par les candidats, la Cour a relevé un certain nombre d'observations, dont notamment :

- Non production d'informations détaillées sur les sources de financement des campagnes électorales;

- Justification d'une partie importante des dépenses des campagnes électorales par des pièces non réglementaires (factures non numérotées, non datées, non libellées au nom du candidat, ne faisant pas état des informations relatives au fournisseur, au mode de règlement ...)
- Production des pièces justificatives relatives à des dépenses engagées en dehors de la période réservée à la campagne électorale.

*Suite aux observations relevées, la Cour des comptes recommande aux Pouvoirs publics de clarifier les dispositions légales concernant les modalités de déclaration par les candidats notamment l'adoption d'un modèle unifié de l'état des dépenses engagées par les candidats et de l'état détaillé de leurs sources de financement et définir les sanctions à appliquer à l'encontre des candidats non élus n'ayant pas déposé à la Cour leur déclaration ;*

*D'un autre côté, inciter les partis politiques et leurs candidats à respecter les lois et les règlements en vigueur en ce qui concerne la production des déclarations ou la justification des dépenses.*

- *En ce qui concerne les factures, elles doivent être datées, numérotées au préalable et libellées au nom du candidat concerné. Elles doivent comporter toutes les informations nécessaires notamment le prix, les quantités et la nature des marchandises ou services, le prix unitaire, le montant de la TVA, l'identification fiscale du fournisseur, le mode de règlement (numéro du chèque ou du virement bancaire), la date de paiement....*
- *Joindre les bons de livraison aux factures;*
- *Produire la liste et les informations détaillées sur les bénéficiaires des indemnités, la nature des travaux réalisés, les montants versés ainsi que les justificatifs de l'acquit.*

*Dans le but de garantir la transparence de l'exécution des recettes et dépenses électorales, il est recommandé que chaque candidat procède à l'ouverture d'un compte bancaire dédié aux dites opérations.*

## Chapitre V : Ressources et activités administratives des juridictions financières

### A. Ressources financières

Au titre de l'exercice 2012, le budget alloué aux juridictions financières est de l'ordre de 165.845.000,00 DH, réparti entre le budget de fonctionnement (109.845.000,00 DH) et celui d'investissement (56.000.000,00 DH).

Les charges de personnel représentent 65,12% de l'ensemble du budget de fonctionnement avec un montant de 71.536.000,00 DH, alors que les charges relatives aux rubriques « Matériel et dépenses divers » représentent 34,88% avec un montant de 38.309.000,00 DH.

L'évolution des crédits alloués durant les années budgétaires 2011 et 2012 se présente comme suit :

#### *Budget de Fonctionnement en DH*

Nature des dépenses	2011	2012	Variation %
Personnel	70.536.000,00	71.536.000,00	1,42
Location et entretien de bâtiments	4.700.160,00	4.665.160,00	-0,74
Communications	2.265.000,00	3.095.000,00	36,64
Eau et Électricité	1.700.000,00	1.700.000,00	0
Mobilier, matériel et fournitures de bureau	3.055.000,00	2.283.840,00	-25,24
Parc Automobile	4.100.000,00	3.990.000,00	-2,68
Transport	10.560.000,00	10.710.000,00	1,42
Dépenses diverses	10.528.840,00	10.515.000,00	-0,13
Stages et formation	1.400.000,00	1.350.000,00	-3,57
<b>TOTAL</b>	<b>108 .845.000,00</b>	<b>109.845.000,00</b>	<b>0,92 %</b>

#### *Budget d'investissement en DH*

Nature des dépenses	2011	2012	Variation %
Achat de terrains	2.000.000,00	-	-100
Construction de bâtiments administratifs	32.100.000,00	40.500.000,00	26,17
Travaux d'aménagement et d'installation	4.000.000,00	2.500.000,00	-37,50
Honoraires	2.855.000,00	1.855.000,00	-33,98
Achat de matériel et mobilier de bureau	6.335.000,00	4.900.000,00	-22,65
Achat de véhicules	3.500.000,00	3.500.000,00	0
Achat de matériel informatique	4.295.000,00	2.500.000,00	-41,79
Autres	915.000,00	215.000,00	-76,50
<b>TOTAL</b>	<b>56.000.000,00</b>	<b>56.000.000,00</b>	<b>0</b>

## B. Moyens matériels

### ➤ Locaux

Les projets relatifs à la construction et à l'extension des sièges des Cours régionale des comptes à Marrakech, Fès et Oujda ont été achevés en 2012 ainsi que leur équipement en matériel informatique, mobilier et matériel de bureau.

L'année 2012 a été principalement marquée par:

- L'avancement des travaux de construction du bâtiment abritant les sièges des Cours régionales des comptes à Agadir et à Tanger ;
- L'avancement des études relatives à la construction du siège de la Cour régionale des comptes de Casablanca.

### ➤ Parc automobile

Au titre de l'année 2012, la Cour des comptes a procédé à l'acquisition de 18 véhicules tout terrain, dont neuf ont été affectés aux Cours régionales des comptes et neuf véhicules ont été réservés aux missions de contrôle de la gestion au niveau central. La Cour a procédé, également, à l'acquisition d'un véhicule utilitaire.

## C. Ressources Humaines

Au titre de l'exercice 2012, l'effectif global des magistrats et fonctionnaires des JF est de 556 personnes, le nombre de magistrats est de 363 soit 65% du personnel total ; dont 88 auditeurs en cours de formation. Pour ce qui est du corps administratif, l'effectif est de 193 dont 5 sont détachés auprès d'autres administrations.

Concernant la répartition par sexe, le corps des magistrats est constitué des femmes pour 18%, alors que ce taux s'élève à 46% parmi le personnel administratif.

### ➤ Corps des magistrats

L'âge moyen des magistrats des juridictions financières est de 40 ans, étant donné que 41,4% des magistrats ont moins de 40 ans.

S'agissant de la répartition géographique, il ya lieu de signaler que parmi les 363 magistrats des juridictions financières, 133 sont affectés aux différentes Cours régionales des comptes.

Le corps des magistrats présente des profils divers, il est composé essentiellement d'économistes, de juristes et d'ingénieurs.

La répartition des Magistrats des JF 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	7%
Autres diplômes	22%



### ➤ **Personnel administratif**

Les juridictions Financières disposent d'un personnel administratif et technique chargé d'assurer les tâches administratives diverses auprès de la Cour et des Cours régionales des comptes.

La Répartition des fonctionnaires des juridictions financières par grade se présente comme suit :

Grade	Taux
Ingénieurs d'Etat	03%
Administrateurs	41%
Techniciens	14%
Rédacteurs	3%
Adjointes techniques	31%
Adjointes Administratifs	04%
Autres	04%

## **D. Formation**

### ➤ **Formation de base**

La Cour considère la formation et le perfectionnement des ressources humaines comme un objectif stratégique pour le renforcement des capacités professionnelles des magistrats et du personnel administratif des juridictions financières. A ce propos, la Cour s'est efforcée d'assurer à ses ressources humaines une formation spécifique portant aussi bien sur les aspects juridiques, financiers et comptables que sur les matières d'audit, les instruments d'analyse, d'évaluation et de contrôle de performances.

Dans ce cadre, le programme de formation des auditeurs, au titre de l'année 2012, concernant les deux promotions recrutées en 2011 et 2012, est articulé autour de deux axes essentiels à savoir : la formation théorique et la formation pratique.

### ➤ **Formation théorique**

La formation théorique vise à renforcer et à développer les compétences de base des futurs magistrats et à homogénéiser leur niveau de connaissances. Ainsi, au titre de l'année 2012, cette formation a englobé 12 modules traitant notamment des disciplines suivantes : droit, statistiques, finances et comptabilité publique, comptabilité privée, techniques d'audit, analyse et gestion des projets, marchés financiers, informatique, rédaction des arrêts et des rapports, techniques de communication, langues... Chacune des matières est sanctionnée par une évaluation.

### ➤ **Formation pratique**

Les auditeurs ont participé à une formation pratique portant sur les différentes missions de la Cour et des Cours régionales des comptes où ils ont traité des dossiers concrets avec un encadrement de la part des magistrats et des responsables des Chambres et des Cours régionales des comptes.

Cette formation pratique vise à faire connaître aux auditeurs l'organisation des JF, leurs modes de fonctionnement et surtout la réalité du terrain et l'exercice du métier de magistrat des juridictions financières.

A la fin de ces tournées, et à partir d'une grille multicritères, une note est attribuée à l'auditeur de la part des présidents des chambres et des Cours régionales des comptes visitées.

## ➤ Formation continue

Concernant la formation continue des magistrats en exercice, l'année 2012 a été caractérisé par la mise en oeuvre d'un mini-jumelage entre la Cour des comptes et l'Union européenne relatif au renforcement des capacités professionnelles des magistrats des juridictions financières en matière d'audit et de contrôle supérieur des finances publiques.

Ce mini-jumelage avait pour objectif de contribuer à la bonne gouvernance par le biais du renforcement du système général de contrôle des finances publiques, en accord avec les normes internationales et les meilleures pratiques européennes.

Par ailleurs, il a duré 8 mois et a contribué à la formation de 213 magistrats des juridictions financières du Maroc avec la participation de 32 experts français et six experts marocains.

En outre, ce mini-jumelage institutionnel qui a été mis en œuvre par la Cour des comptes du Royaume du Maroc et la Cour des comptes de la République Française a permis d'enrichir les compétences professionnelles des magistrats des juridictions financières tout en améliorant la qualité et l'effectivité de leurs travaux, dans le respect des normes internationales d'audit appliquées aujourd'hui par les institutions supérieures de contrôles.

## E. Coopération internationale

L'action internationale de la Cour des comptes durant l'année 2012 couvre des activités de coopération bilatérale et multilatérale.

Au niveau bilatéral, il y a lieu de noter que la Cour a reçu les chefs des ISC d'Allemagne et du Cameroun ainsi que des délégations des ISC de Chine, du Bénin et du Togo. L'objectif de ces visites était de partager les connaissances et de s'enquérir de près de l'expérience et des méthodes de travail des Juridictions Financières marocaines.

Les échanges avec la France ont continué dans le cadre de conventions de jumelage entre les Cours régionales des comptes marocaines et les chambres régionales françaises. De même, des magistrats de la Cour ont participé, conjointement avec leurs homologues français, à des missions de commissariat aux comptes de plusieurs organisations internationales.

L'ouverture de la Cour sur d'autres modèles s'est traduite par la participation de cinq magistrats à des stages de formation en Inde ainsi que par une mission technique effectuée en Allemagne par trois autres magistrats.

Au niveau multilatéral, la Cour des comptes a continué à être active au niveau de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) ainsi qu'au sein de ses groupes régionaux dans lesquels le Maroc est membre. Ainsi, au niveau du groupe régional africain (AFROSAT), la Cour a participé à la réunion du comité directeur de l'AFROSAT à Alger. Elle a aussi été présente au Forum Régional des Cours des comptes maghrébines à Nouakchott et dans certaines actions organisées par la Cour des comptes des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Au niveau du groupe régional arabe (ARABOSAT), la Cour a accueilli en décembre à Marrakech la 47ème réunion du Comité exécutif de cette organisation. Elle a aussi pris part à diverses réunions et séminaires de formation tenus notamment en Jordanie et au Koweït. Au niveau de l'Association des ISC francophones (AISCCUF), la Cour a été présente à un séminaire à Libreville.

Au niveau de l'INTOSAI, la Cour a continué en 2012 d'assurer la présidence de la Commission stratégique chargée du renforcement des capacités professionnelles (CBC). A ce titre, elle a participé à la 63ème réunion du comité directeur de l'INTOSAI. La Cour a aussi été un membre actif de la

Commission stratégique des normes professionnelles d'audit (PSC), du Groupe de travail sur l'audit environnemental (WGEA), du Comité directeur de la coopération INTOSAI/Donateurs. Elle a assisté également aux réunions du conseil d'administration de l'Initiative de développement de l'Intosai (IDI).

Sur un autre registre, il ya lieu de mentionner qu'à la demande du ministère des affaires étrangères, la Cour a continué d'assurer la mission d'audit externe des projets financés par les organisations du système des Nations-Unies au Maroc.





[www.courdescomptes.ma](http://www.courdescomptes.ma)

Secteur 10 Zenkat Ettoute

Hay Ryad - Rabat

Tél. : 0537 56 37 46 à 48

Fax : 0537 71 31 19 / 0537 56 37 35