

ROYAUME DU MAROC
COUR DES COMPTES



Rapport de la Cour des comptes au titre des années 2019 et 2020

Synthèse



**SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI
QUE DIEU L'ASSISTE**

**Rapport annuel de
la Cour des comptes
2019 et 2020**

Synthèse

Majesté,

Les années 2019 et 2020, concernées par le présent rapport annuel soumis à **Votre Majesté**, ont été caractérisées par une conjoncture particulière, marquée par divers changements qui ont concerné aussi bien le contexte international que national, en rapport notamment, avec la crise sanitaire mondiale et ses répercussions sur l'économie nationale. Ainsi, le produit intérieur brut a connu une régression importante de 6,3% en 2020. La même année a connu également la perte de plus de 430 mille postes d'emploi, particulièrement dans les secteurs de l'agriculture et des services, causant, de ce fait, une hausse du taux de chômage qui a avoisiné 12% en fin 2020. S'agissant des finances publiques et pour la première fois depuis 1990, le gouvernement s'est résolu à préparer, au titre de l'exercice 2020, une loi de finances rectificative pour reconsidérer les orientations générales de la loi de finances dudit exercice, ainsi que ses hypothèses, qui se sont avérées largement dépassées du fait des effets liés à la crise sanitaire.

Dans ce cadre, les actions et les mesures prises, suite aux **Hautes Orientations de Votre Majesté**, ont permis de limiter la détérioration des indicateurs économiques, financiers et sociaux, par l'adoption, par notre pays, d'une approche multidimensionnelle dans la gestion de la pandémie de Covid19 et de ses effets. Cette approche a fait de la protection du citoyen, sa priorité fondamentale, à travers le renforcement du système de santé et la mise en place du chantier de la généralisation de la protection sociale. En parallèle, des mesures d'ordre économique et social ont été prises, en particulier la création du Fonds spécial pour la gestion de la pandémie, la mise en œuvre des mécanismes de soutien aux catégories et secteurs fortement affectés par la crise et la mobilisation du Comité de veille économique.

Toutes ces mesures ont permis de réaliser des acquis considérables dans la protection de la santé des citoyens et dans la préservation du tissu économique et, partant, ont abouti au retour progressif à la vie normale, à tous les niveaux. Le taux de croissance prévu pour notre pays en 2021, qui avoisine 6,3%, est considéré parmi les plus élevés au niveau régional et continental. Ce qui témoigne de l'efficacité des mesures adoptées pour faire face à la pandémie et en atténuer les

effets négatifs. De plus, le lancement du plan de relance économique, d'une enveloppe de 120 milliards de dirhams, la mise en place du Fonds Mohamed VI pour l'investissement, l'appui au partenariat entre les secteurs public et privé, le lancement d'une réforme fondamentale des établissements et entreprises publics, parallèlement à l'allègement des restrictions, en fonction de l'évolution de la situation pandémique, tous ces facteurs sont à même de constituer des conditions favorables à la reprise du dynamisme de l'activité économique, la stimulation de l'investissement et la création de plus d'opportunités d'emploi.

Majesté,

Notre pays a connu en 2021 un évènement important, en l'occurrence la présentation devant **Votre Majesté** du rapport général de la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement qui constitue une référence pour une vision nouvelle et renouvelée et traduit l'étendue de la perception des exigences et des défis actuels et futurs.

Le rapport de cette commission fait état des principaux atouts, opportunités, défis et enjeux dus notamment, aux répercussions de la crise sanitaire mondiale actuelle. Il formule aussi des propositions, en vue de l'adoption d'une nouvelle approche de développement susceptible de générer des transformations structurelles dans divers domaines dont notamment, l'enseignement, la santé et la protection sociale, l'agriculture et le tourisme. Il accorde aussi une attention particulière à la transformation numérique et à la dimension territoriale, en vue de créer des espaces aptes à consolider les fondements du développement, et à instaurer une nouvelle gouvernance territoriale, garantissant les conditions d'une vie décente, aussi bien pour les générations actuelles que futures.

De même, la mise en place d'une approche basée sur les résultats et l'impact sur le citoyen, et leur adoption comme critères d'évaluation des politiques publiques et de responsabilisation des parties concernées, constitue une nécessité impérieuse de la mise en oeuvre du nouveau modèle de développement. Ceci, eu égard à l'importance accrue des aspects relatifs au renforcement des principes de bonne gouvernance, à la moralisation de la vie publique et à la

consolidation des principes de responsabilisation et de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

Majesté,

Dans cette perspective, et en vue d'entamer une nouvelle étape, qui tient compte des particularités de la conjoncture actuelle, la Cour des comptes a adopté en 2021, un plan stratégique pour les cinq prochaines années (2022-2026). Ce plan vise à définir et encadrer les grandes orientations des travaux des juridictions financières. Il s'articule principalement autour de la programmation des travaux de contrôle, l'uniformisation des normes et des approches adoptées dans ce domaine, la préparation et la publication des travaux des juridictions financières, l'activation des passerelles entre les différentes attributions juridictionnelles et non juridictionnelles et l'instauration d'une culture d'ouverture sur l'environnement extérieur.

Ainsi, les juridictions financières veilleront, dans le cadre de la programmation de leurs travaux de contrôle, à ce que leurs programmes répondent aux préoccupations et aux attentes des parties prenantes, des acteurs économiques, de l'opinion publique et des citoyens. Cette programmation sera élaborée selon une approche fondée sur l'analyse des risques, tout en garantissant l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité des juridictions financières et ce, dans un cadre flexible et pluriannuel. Dans cette même logique, il sera tenu compte de la complémentarité et la convergence entre les missions réalisées par les chambres de la Cour des comptes et celles confiées aux Cours régionales des comptes, de manière à assurer une large couverture de l'ensemble des organismes soumis aux compétences des juridictions financières. Cette approche vise, également, à apporter une valeur ajoutée et à cibler les domaines prioritaires, notamment l'évaluation du degré de réalisation des principaux programmes et projets de développement, de leur mise en œuvre à l'échelle territoriale, et de leur impact sur le niveau de vie du citoyen, le climat de l'investissement, la création de la richesse et des opportunités d'emploi.

S'agissant de la publication des travaux des juridictions financières, la Cour se donne pour ambition de rehausser la vocation de ses rapports pour en faire un outil d'orientation, d'accompagnement et

d'aide à la décision, d'amélioration de la performance et d'anticipation des risques potentiels ainsi qu'un outil efficace de responsabilisation dans la gestion des affaires publiques. L'atteinte de ces objectifs passe par l'adoption d'une nouvelle approche qui vise à produire l'information en temps opportun, de manière accessible et à la portée des parties concernées. Dans cette optique, le contenu du rapport annuel de la Cour des comptes sera revu, en passant de rapports annuels exposant les observations les plus importantes et les recommandations émises dans le cadre de missions de contrôle d'organismes déterminés, à des rapports annuels, qui présentent, de manière ciblée et globale, les synthèses afférentes aux thématiques les plus importantes, réparties selon une classification sectorielle/thématique, ainsi que les recommandations et les pistes de réforme proposées, en vue d'améliorer la gestion des finances publiques et celle des services, des organismes, et des programmes et projets ayant fait objet de contrôle et d'évaluation. Quant aux rapports particuliers des différentes missions de contrôle, la Cour veillera à les publier de façon régulière et continue.

Dans le même cadre, l'accent sera mis, dans le rapport annuel et lors de la publication des arrêts et des jugements, sur le renforcement de la fonction de dissuasion, générale et particulière, sur les attributions juridictionnelles des juridictions financières et sur la clarification des spécificités et des éléments constitutifs de la responsabilité des gestionnaires devant ces juridictions. Seront aussi mis en exergue les règles et les bonnes pratiques de gestion, dégagées des arrêts et des jugements, de manière à assurer la sécurité judiciaire, à diffuser la culture de bonne gestion et à renforcer les principes et valeurs de bonne gouvernance.

Par ailleurs, et dans le souci que leurs travaux soient réalisés avec le professionnalisme requis, les juridictions financières n'ont cessé de développer leurs approches de contrôle, guidées, en cela par les bonnes pratiques d'usage dans les institutions supérieures de contrôle, ou recommandées par les organisations internationales ou régionales de contrôle supérieur financier et comptable. A cet égard, la Cour a pris un ensemble de mesures, notamment, l'élaboration de guides de contrôle pour les différentes attributions des juridictions financières, tout en organisant des ateliers et des cycles de formation destinés à assurer une compréhension approfondie et unifiée de leurs contenus. La Cour est considérée, également, comme un acteur

principal au sein des organisations régionales et internationales de contrôle supérieur des finances publiques. De même, la Cour est membre dans un ensemble de commissions issues de ces organisations, chargées de l'actualisation et de l'harmonisation des normes internationales d'audit.

Par ailleurs, les travaux des juridictions financières n'auraient pas d'impact sur la gestion publique et la vie des citoyens, sans un suivi étroit des mesures prises par les entités concernées, pour la mise en œuvre des conclusions et recommandations. Dans cet objectif, les juridictions financières veillent au suivi des recommandations émises avec les principales conclusions insérées dans le rapport annuel. A cet effet, la Cour s'active pour la mise en place d'une plateforme numérique destinée à faciliter la communication avec les différents organismes soumis au contrôle, et qui sera focalisée sur le suivi des recommandations, tout en optant pour une fréquence de suivi qui prend en considération la priorité de chaque recommandation, ainsi que le caractère d'urgence qui s'y attache.

En parallèle, dans le cadre de la répression des pratiques qui enfreignent les règles de bonne gestion et les lois et règlements en vigueur, les juridictions financières œuvrent selon une approche fondée sur le contrôle intégré. L'objectif est d'établir des passerelles entre les différentes attributions de ces juridictions afin d'assurer un équilibre entre les attributions juridictionnelles et non juridictionnelles. Ainsi, la mise en jeu de la responsabilité ne serait pas réduite aux cas des infractions aux règles de forme mais englobera, aussi, les fautes de gestion qui se caractérisent, dans la majorité des cas, par des risques plus importants. Il s'agit notamment des risques susceptibles de causer des préjudices, ou qui conduisent à l'octroi d'avantages injustifiés, ou qui entravent l'exécution de programmes et de projets publics, ou ceux qui affectent négativement les services, les équipements et les investissements publics.

Dans le même contexte, et dans le cadre de la mise en application des dispositions de la Constitution du Royaume, dans son volet relatif à l'assistance aux instances judiciaires, et en vue de contribuer à la moralisation de la vie publique, à la lutte contre toutes les formes de corruption, et la mise en œuvre du principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, un accord de

coopération a été conclu, en juin 2021, entre le Premier Président de la Cour de cassation, Président délégué du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire, le Procureur Général du Roi près la Cour de cassation, Président du Ministère Public, le Premier Président de la Cour des comptes et le Procureur Général du Roi près la Cour des comptes. Cet accord vise à renforcer la coopération entre les parties signataires, notamment en matière de formation et de renforcement des capacités des magistrats des juridictions financières et ceux des juridictions répressives. Il prévoit également, l'intensification de la coordination entre ces parties pour le traitement des plaintes, des dénonciations et des rapports relatifs aux crimes financiers et l'échange des documents y afférents, ainsi que la promotion de la jurisprudence distinguée dans le domaine.

Majesté,

Les juridictions financières disposent, pour l'exercice de leurs différentes attributions, de moyens financiers, matériels et de ressources humaines. Elles assurent aussi la mise en œuvre de programmes de formation pour renforcer les capacités professionnelles de leurs magistrats et fonctionnaires. Par ailleurs, les juridictions financières ont pris, durant les dernières années, un ensemble de mesures destinées à la digitalisation de leurs procédures et processus.

S'agissant des ressources humaines, la Cour considère la formation, initiale et continue, comme une composante essentielle en vue de renforcer les compétences professionnelles de ses magistrats et cadres et leur permettre d'acquérir les connaissances nécessaires et adéquates pour un meilleur exercice de leurs missions. Ainsi, la Cour des comptes a toujours accordé un intérêt particulier à ce domaine qui constitue un objectif stratégique pour la valorisation et le développement de son capital humain, particulièrement dans un environnement caractérisé par l'évolution de la digitalisation et des systèmes informatiques.

En outre, dans le cadre de l'ouverture de la Cour des comptes sur son environnement externe, et pour s'inscrire dans les orientations de notre pays, la Cour veille à contribuer au partage de son expérience à travers la formation des magistrats et auditeurs des institutions supérieures de contrôle des pays africains. Ainsi, la Cour a organisé

en 2019, au centre de formation des juridictions financières, un cinquième cycle de formation sur le thème de la discipline budgétaire et financière, au profit des magistrats et auditeurs des institutions supérieures de contrôle de 21 pays africains.

Par ailleurs, et dans le cadre de la mise en place progressive de son plan stratégique, qui a fait de la transformation digitale l'un de ses principaux objectifs, la Cour a réalisé plusieurs projets en vue de développer son système informatique, considéré comme un pilier fondamental des missions de contrôle. S'agissant de la dématérialisation de la production des comptes, le processus a démarré avec l'Administration des Douanes et Impôts Indirects dont les comptes relatifs à l'année 2019 ont été déposés par les receveurs relevant de cette administration par voie électronique dès 2020. De même, des avancées considérables ont été réalisées avec la Direction Générale des Impôts et la Trésorerie Générale du Royaume pour numériser les comptes produits et définir le mode approprié pour assurer la sécurité de leur transmission. Ce projet de dématérialisation des comptes constitue l'un des axes du protocole d'accord signé par la Cour des comptes et le Ministère de l'Economie et des Finances en date du 14 juillet 2021. La Cour œuvre, également, à la modernisation de son infrastructure informatique, au développement et à l'acquisition de solutions ainsi qu'à la mise à niveau de la sécurité de ses systèmes d'information.

La présente synthèse comprend les plus importantes thématiques contenues dans le rapport de la Cour des comptes au titre des années 2019 et 2020, présenté à **Votre Majesté**. Elles concernent aussi bien les compétences juridictionnelles des juridictions financières (discipline budgétaire et financière, vérification et jugement des comptes) que le contrôle de la gestion, y compris l'évaluation des programmes et projets publics, et de l'emploi des fonds publics.

Bilan des activités des juridictions financières en matière juridictionnelle

A l'instar des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques des pays ayant adopté le modèle juridictionnel, la Constitution du Royaume a conféré aux juridictions financières deux types d'attributions régies par la loi n° 62 - 99 formant code des juridictions financières : d'une part les attributions juridictionnelles, à savoir la discipline budgétaire et financière et la vérification et le jugement des comptes des organismes publics présentés par les comptables patents ou les personnes déclarées comptables de fait. D'autre part les attributions non juridictionnelles ; à savoir le contrôle de la gestion des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises, établissements et autres organismes publics, qui vise à en apprécier la qualité et formuler les suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement. Ces attributions non juridictionnelles couvrent également le contrôle de l'emploi des fonds publics reçus par les entreprises, les associations, ou tous autres organismes bénéficiant d'une participation au capital de la part d'un organisme public quelle que soit la forme.

Afin d'assurer une certaine complémentarité entre ces différents types d'attributions, le code des juridictions financières a instauré l'approche du contrôle intégré, qui consiste à concilier la fonction juridictionnelle, destinée à sanctionner les infractions financières commises par les gestionnaires publics à l'occasion de l'exécution des budgets des organismes publics, et la gestion de leurs patrimoines avec les missions non juridictionnelles portant sur le contrôle de la gestion qui contribuent, à travers les observations et les recommandations qui en découlent, à l'amélioration de la gestion et la performance de ces organismes. Cette approche s'inscrit dans la lignée des objectifs de la création des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques dont le but est de « signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois et règlements, de l'efficacité, de l'efficacités et de l'économie de la gestion financière de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature »¹.

¹- L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) : La Déclaration de Lima- Octobre 1977, Les

Si cette dualité des attributions juridictionnelles reflète l'importance du principe de séparation entre les fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable public, ces attributions exigent une mise au point de leur cadre juridique afin qu'il soit adapté au nouveau contexte financier public marqué par la consécration d'une gestion axée sur les résultats et l'affirmation réitérée d'un rapprochement, voire une interférence entre les fonctions du comptable public et de l'Ordonnateur, ce qui permettrait à ces deux acteurs de s'acquitter avec plus d'efficacité de leurs obligations et missions, et par conséquent de contribuer, à travers les règles qu'ils appliquent, à protéger l'ordre public financier, les principes de bonne gestion ainsi que les intérêts des organismes publics pour lesquels ils exécutent les opérations.

Dans ce cadre, et en matière de **discipline budgétaire et financière** (DBF), il importe de souligner que cette compétence à vocation répressive, a pour objectif de statuer, au regard des circonstances des infractions commises, sur la responsabilité des personnes poursuivies, soit par des jugements ou arrêts de condamnation à amende dans la limite des planchers et plafonds fixée par l'article 66 du code des juridictions financières, soit par des jugements ou arrêts de relaxe. Outre le prononcé de l'amende, et si l'infraction commise avait causé une perte à l'organisme public concerné, les juridictions financières ordonneraient aussi le remboursement du montant correspondant au préjudice causé, en principal et intérêts.

En fait, la procédure en matière de DBF est une procédure accusatoire où le parquet général dispose d'un droit d'action qui lui permet de requérir l'application des sanctions envers les personnes ayant commis l'une des infractions répréhensibles en cette matière. En effet, le rôle actif du parquet général, comme autorité de poursuite et d'opportunité, traduit le caractère répressif de cette fonction, ce qui suppose une nette séparation entre les fonctions de poursuite, de l'instruction et du jugement, étant donné que cette séparation constitue une exigence essentielle du procès équitable. En outre, dans le cadre de cette procédure, les personnes poursuivies bénéficient des droits de la défense dans des conditions proches de celles de la procédure pénale.

Dans ce cadre, les juridictions financières ont prononcé 287 arrêts et jugements, de condamnation à amende d'un montant global de 5.228.700,00 DH, au titre des années 2019 et 2020. Ces arrêts ont comporté, également, dans certains cas, des condamnations pécuniaires

Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) Section 1. But du contrôle.

consistant à rembourser un montant de 1.338.237,05 DH couvrant les pertes subies par les organismes concernés du fait des irrégularités établies.

Il ressort du bilan statistique relatif à l'exercice de cette compétence, que l'ensemble des déférés, durant les années 2019 et 2020, étaient initiés par le premier Président de la Cour des comptes, en vertu du pouvoir d'enquête préliminaire que lui confère l'article 12 du code des juridictions financières. Cette saisine d'ordre interne était effectuée sur la base des rapports d'inspections reçus par la Cour, ainsi que sur le fondement des rapports provenant des formations des chambres à l'occasion des délibérés en matière du jugement des comptes, en application de l'article 37 du code des juridictions financières, et en matière du contrôle de la gestion conformément aux dispositions de l'article 84 du même code.

La prédominance des saisines internes en matière de DBF montre l'importance de l'approche du contrôle intégré qui traduit la consécration de la complémentarité entre les missions juridictionnelles et non juridictionnelles des juridictions financières.

Dans la pratique, depuis l'entrée en vigueur du code des juridictions financières, les demandes des autorités externes de saisine des juridictions financières restent limitées. Ainsi, mis à part, les déférés ministériels qui, au total, n'ont pas dépassé 4%, aucun déferé n'a été formulé par les autres autorités externes habilitées à cet effet en vertu de l'article 57 du code des juridictions financières. De même, au niveau des Cours régionales des comptes, les déférés adressés aux procureurs du Roi près ces Cours proviennent essentiellement, soit des Présidents des Cours régionales à la demande des formations délibérantes en matière de vérification et de jugement des comptes ou du contrôle de la gestion, avec un taux de 68%, soit du ministre de l'Intérieur sur la base des rapports de l'inspection générale de l'administration territoriale, avec un taux de 32%.

S'agissant des infractions répréhensibles en matière de DBF, la très grande majorité des faits et griefs, objet des affaires en cours ou jugées, au titre des années 2019 et 2020, correspondent à des irrégularités liées à la méconnaissance de la réglementation des marchés publics ainsi qu'au non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses publiques. Il s'agit notamment des règles relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes communales, du recours aux marchés de régularisation (la réception de travaux ou services avant le visa des marchés), de la non-application des pénalités de retard, de la modification des spécifications techniques en cours d'exécution en méconnaissance des procédures légales ainsi que de la fausse certification de la réception des travaux ou prestations.

Dans cette même perspective, il a été constaté une hausse tendancielle des infractions liées à la gestion du patrimoine et à la procuration d'avantages injustifiés qui découle logiquement de l'accroissement du nombre d'affaires relatives à la gestion des établissements et entreprises publiques ainsi qu'à l'exécution des contrats de la gestion déléguée.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que les arrêts et jugements rendus par les juridictions financières ont donné lieu à une série de règles et principes, afin d'attirer l'attention sur les dysfonctionnements et les contraintes qui pèsent sur la gestion publique et d'y apporter les remèdes requis, et de contribuer, ainsi, à instaurer des règles de bonne gestion et de bonne gouvernance des organismes publics.

Concrètement, et indépendamment de l'évolution du principe de légalité de l'infraction en matière de DBF qui couvre non seulement les dispositions législatives et réglementaires, mais également les bonnes pratiques de gestion, les règles et principes tirés des arrêts et jugements des juridictions financières se sont attachés aux différents aspects de la gestion financière publique, particulièrement : les risques liés aux commandes publiques de régularisation, les obligations professionnelles et fonctionnelles du maître d'ouvrage, les conditions et les exigences de l'opération de réception des prestations (comme les obligations des membres des commissions dédiées à cet effet), la responsabilité de l'ordonnateur en matière de certification du service fait, et le pouvoir discrétionnaire du maître d'ouvrage quant à l'application des mesures coercitives pour amener le titulaire du marché à honorer ses engagements.

Toutefois, l'expérience des juridictions financières montre que d'un côté, la quasi-totalité des infractions qui dominent l'activité de ces juridictions en matière du contentieux répressif-DBF sont de nature formelle (non-respect de règle juridique en dehors de tout préjudice), et d'un autre côté ce dispositif souffre de son inefficacité qui tient à la modestie des montants des amendes et du nombre réduit des condamnations à remboursement. Cette situation nécessite d'adapter la fonction répressive des juridictions financières aux exigences de la nouvelle gestion publique qui tend à substituer une logique budgétaire axée sur les résultats à une logique budgétaire basée sur les moyens. Cette nouvelle approche rend nécessaire l'adoption d'une politique répressive efficace qui privilégie un certain équilibre dans le traitement des différentes infractions. Ainsi, et au-delà des infractions matérielles qui répriment les règles formelles qui encadrent la gestion financière publique, la sanction financière doit, en outre, mettre l'accent sur les causes organisationnelles et structurelles de ces infractions ainsi que sur les résultats et les pertes qui en découlent. A cet effet, et afin que la sanction financière ait une portée globalisante et un effet équitable, elle doit s'orienter davantage vers l'appréhension des infractions à hauts

risques, comme celles causant préjudice ou procurant avantages injustifiés, ou celles liées à la mauvaise gestion des deniers ou projets publics, ou encore celle emportant un impact négatif sur les usagers, les équipements et les investissements publics.

Concernant **la vérification et le jugement des comptes**, il s'agit d'une compétence juridictionnelle commandée par le principe de l'exclusivité de l'exercice des fonctions du comptable public (patent ou de fait) en matière de maniement des fonds publics à travers la mise en œuvre de sa responsabilité pécuniaire et personnelle. Dans le cadre de cette compétence, le juge des comptes, par l'effet de la loi, met d'office en mouvement l'instance, et prononce, par conséquent à l'égard des comptables publics soit un débet, soit un quitus soit une mise en avance.

Le nombre de comptes jugés par les juridictions financières, au cours des années 2019 et 2020, s'établit à 7.659 comptes ayant fait l'objet de 1.625 observations. De même, au titre de la même période, la Cour des comptes et les CRC, ont prononcé 438 arrêts et jugements de débet pour des montants respectifs de 7 049 254,91 DH et 22 480 240,76 DH.

Par ailleurs, l'exercice des attributions en matière de vérification et jugement des comptes a permis de constater que les manquements ayant suscité les débet prononcés, au titre des années 2019 et 2020, concernent l'absence de diligences relatives au recouvrement des recettes conformément à la loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques. Du côté des dépenses, la majorité des manquements, à l'origine des débet concernent le défaut de contrôle de l'exactitude des opérations de liquidation.

Encore faut-il ajouter que les décisions des juridictions financières ont affirmé la tendance constante de ces juridictions à consacrer certains principes et règles fondant les manquements sanctionnables ainsi que les conditions de mise en œuvre de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, notamment le caractère objectif de cette responsabilité.

Toutefois, bien que la compétence des juridictions financières en matière de jugement des comptes occupe une place importante dans l'activité de ces juridictions et constitue une condition *sine qua non* à la mise en œuvre du contrôle intégré, il n'en demeure pas moins que le cadre juridique la régissant requiert, à son tour, certaines adaptations afin de tenir compte des nouvelles mutations de la gestion publique tournée actuellement vers les résultats. En effet, outre les insuffisances qui concernent les modalités de présentation des comptes, qui se réfèrent toujours aux circulaires émises dans le cadre de la loi n°12-79 abrogée et qui appellent certaines améliorations pour qu'elles soient en phase avec les réformes ayant affecté

la gestion publique, les manquements mettant en jeu la responsabilité des comptables publics ne renvoient pas à d'autres irrégularités sources de préjudice direct, telles que le déficit de caisse ou le manquant en valeur, l'inexactitude dans les reports annuels des soldes de clôture ainsi que le paiement des intérêts moratoires au titre de marchés publics.

De même, il importe de préciser que la portée du pouvoir d'appréciation du juge des comptes demeure limitée en raison du caractère objectif du jugement des comptes et la présomption de la faute du comptable. En effet, le juge ne peut fonder sa décision que sur les éléments matériels du compte, à l'exclusion de toute appréciation du comportement du comptable et des circonstances qui entourent les manquements relevés. Ce qui pose les limites à l'intervention du juge quant à la proportionnalité entre l'infraction commise et le montant du débet prononcé. Ceci soulève, également, la problématique de l'autorité de la chose jugée au regard des pouvoirs reconnus au ministre des finances concernant les procédures de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse. De surcroît, l'exercice de cette compétence souffre de la complexité et de la lenteur de sa procédure qui se distingue par son caractère écrit et contradictoire. En ce sens, les juridictions financières rendent leurs décisions en deux temps, d'abord à titre provisoire, ensuite à titre définitif (article 37). Cette règle de double-arrêt paraît beaucoup plus contraignante en matière de gestion de fait, ce qui explique le nombre réduit de cas déclarés à ce jour (07 cas) et ce, malgré son rôle important dans la protection des fonds publics. De même cette procédure ne garantit pas l'égalité des parties à l'instance dans la mesure où l'instruction et les séances d'auditions et d'audiences se tiennent hors la présence du comptable.

Il y a lieu de signaler qu'en application de l'alinéa 4 de l'article 148 de la constitution, la Cour des comptes a procédé depuis 2015 à la publication de ses décisions juridictionnelles rendues en première instance ou en appel. Ainsi la Cour a publié son quatrième recueil en avril 2019 et son cinquième en mars 2021 concernant les arrêts rendus en premier ressort par la chambre de DBF ainsi que le troisième recueil des arrêts rendus par la chambre d'appel en mars 2021.

Au-delà de la fonction de dissuasion générale recherchée par les juridictions financières en matière de responsabilité financière, ces dernières s'efforcent, au moyen de la publication de leurs décisions juridictionnelles et à travers des cas d'espèces, d'une part à préciser les spécificités et les fondements de la responsabilité financière en matière de jugement des comptes et en matière de discipline budgétaire et financière, en la nuanciant par rapport à d'autres régimes de responsabilité, notamment la responsabilité pénale, et d'autre part, à instaurer des règles de bonne gestion dans le secteur public et à fournir une interprétation claire et

uniforme de la réglementation qui régit ce secteur ; ce qui est de nature à promouvoir une culture de bonne gestion, à consolider les principes et les valeurs de bonne gouvernance et à consacrer le principe de la sécurité judiciaire.

Au demeurant, étant donné que les faits susceptibles de poursuites devant les juridictions financières peuvent également être qualifiés de crimes financiers, l'article 111 du code des juridictions financières dispose que « les poursuites devant les juridictions financières ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale ». Dans ce cadre, au cours des années 2019 et 2020, le Parquet général près la Cour des comptes a reçu 28 dossiers au sujet de faits susceptibles de justifier de sanctions pénales, dont vingt (20) dossiers ont émané des Procureurs du Roi près les Cours régionales des comptes conformément à l'article 162 du Code des Juridictions Financières. Après quoi, le Parquet Général près la Cour a saisi le Procureur Général du Roi près la Cour de Cassation, en sa qualité de Président du Ministère public, de 22 affaires en vue de prendre les mesures qu'il juge appropriées.

Toutefois, au cours de la même période et à défaut de charges suffisantes à l'encontre des personnes justifiant l'initiation d'actions en justice, le Procureur Général du Roi près la Cour a pris six (06) décisions de non-lieu à poursuivre.

Contrôle de la gestion et évaluation des programmes et projets publics et contrôle de l'emploi des fonds publics

Dans ce domaine, la présente synthèse globale comprend **34** synthèses thématiques élaborées à partir de 665 missions de contrôle réalisées par les juridictions financières, dont 558 par les Cours régionales des comptes. Ces synthèses thématiques ont été classées selon une approche sectorielle couvrant sur les secteurs financiers et administratifs, l'équipement et l'habitat, les secteurs productifs, l'éducation, la formation et le sport, la santé et l'action sociale ainsi que les sujets en relation avec la gouvernance territoriale et la gestion des services, des projets et des équipements publics communaux. Lesdites synthèses ont pris en considération les réponses des organismes publics concernés.

Il est à signaler que les observations insérées dans le cadre des synthèses présentées ci-après comportent, exclusivement, les observations de gestion. Celles ayant trait à des faits pouvant constituer des infractions aux règles juridiques, et de nature à engager la responsabilité des gestionnaires, sont consignées dans des rapports séparés en vue d'initier les poursuites qui peuvent aboutir à des sanctions disciplinaires administratives, pénales ou dans le cadre de la DBF devant les juridictions financières.

Secteurs financiers et administratifs

- **Budget de l'Etat au titre des années 2019 et 2020**
- **Régimes de retraite**
- **Gestion des recettes de l'administration fiscale**
- **Société centrale de réassurance**
- **Services consulaires présentés aux marocains résidant à l'étranger**
- **Gestion administrative et financière du greffe des tribunaux**

Budget de l'Etat au titre des années 2019-2020

L'exercice budgétaire 2019 a connu le parachèvement de la mise en œuvre de certaines dispositions de la LOF, notamment celles relatives à la mise en place de la programmation budgétaire triennale. En plus, cette année a été caractérisée par la poursuite des efforts entrepris pour l'introduction de la comptabilité générale de l'Etat et simultanément l'élaboration des états de synthèse au titre de l'exercice 2020.

Depuis la publication de la LOF, la Cour a entrepris des travaux et des missions de contrôle dont l'objectif est le suivi de l'implémentation des dispositions de ladite loi organique. Ces missions ont permis de relever des observations et de formuler des recommandations dont les plus importantes sont présentées dans les développements qui suivent. Elles concernent la mise en œuvre de la LOF, les résultats de l'exécution de la loi des finances au titre de l'exercice 2019 et l'état d'avancement de la comptabilité générale.

Concernant **la mise en œuvre des dispositions relatives à la démarche de performance**, la Cour a noté que la gestion des finances publiques a enregistré un progrès important dans la mise en œuvre de la démarche de performance. Toutefois, cette dynamique reste contrainte par certaines insuffisances qui limitent les résultats et les acquis escomptés, dont notamment la cohérence relative entre les stratégies sectorielles et certains programmes budgétaires, l'adoption d'un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs rendant difficile le suivi de la performance, l'absence de systèmes d'information de suivi de la performance et le retard enregistré dans la discussion des rapports annuels de la performance au niveau du parlement.

S'agissant du déficit budgétaire, l'année 2019 a enregistré un déficit budgétaire de 41.517 MDH (3,6% du PIB), soit une augmentation de 8% par rapport aux prévisions (38.384 MDH). En effet, l'ampleur de la hausse des recettes ordinaires (plus 6.875 MDH) n'a pas pu couvrir l'importante hausse des dépenses d'investissement (plus 14.659 MDH) et la baisse du solde des comptes spéciaux du Trésor (- 3,712 MDH).

Par rapport à 2018, le déficit budgétaire de 2019 a été relativement stable, enregistrant une légère baisse de 141 MDH.

Les recettes du budget l'Etat au titre de l'exercice 2019, se sont élevées à 475,7 MMDH, dont 365,9 MMDH au titre du budget général, 101,4 MMDH des comptes spéciaux du Trésor et 8,4 MMDH des services de l'Etat gérés de manière autonome.

Les recettes du budget général de l'Etat se composent de 260,8 MMDH de recettes ordinaires et 105,1 MMDH de recettes d'emprunt.

Les recettes fiscales ont enregistré au titre de 2019, un montant de 220,5 MMDH, soit le même niveau que pour 2018.

L'administration fiscale a déployé des efforts importants, notamment en ce qui concerne l'incitation des contribuables à respecter leurs engagements fiscaux, la transformation digitale et son ouverture vis-à-vis d'autres acteurs publics et privés qui lui ont permis l'accès à diverses bases de données en vue de mieux appréhender le potentiel fiscal.

Toutefois, en dépit de ces efforts, l'adhésion de certains contribuables à l'impôt demeure insuffisante. Les indicateurs ci-après reflètent cette situation :

- Globalement, l'analyse de la structure des recettes encaissées montre que 90% des encaissements proviennent de 8% des contribuables.
- Sur une population fiscale de 2,2 millions de contribuables recensés, les actifs ne dépassent pas les 50%.
- En matière d'IS, sur une population fiscale de 493.617 contribuables recensés, l'effectif des contribuables ayant déposé une déclaration durant le dernier exercice n'est que de 241.776, de surcroît, la part des déclarations bénéficiaires est à peine de l'ordre de 32% des dites déclarations.
- Concernant la TVA, cette taxe compte une population d'assujettis de 833.181 contre une population active qui ne dépasse pas 281.793 contribuables. Les déclarations déposées par ces derniers ne sont débitrices que dans 42% des cas.

Concernant **les dépenses** globales, elles se sont établies à 459,8 MMDH, dont 365,7 MMDH au titre du budget général, 90,9 MMDH au titre des comptes spéciaux de Trésor et 3,3 MMDH comme dépenses des services de l'Etat gérés de manière autonome. Pour le budget général de l'Etat, les dépenses sont réparties en 215,6 MMDH de dépenses de fonctionnement, 70,6 MMDH de dépenses d'investissement et 79,5 MMDH de dépenses liées à la dette publique.

En 2019, les dépenses du personnel se sont établies à 111,8 MMDH (37,9% des dépenses globales), soit une augmentation de 5,5 MMDH par rapport à 2018. Ces dépenses ont progressé principalement en raison de l'augmentation générale des salaires décidée dans l'accord tripartite (gouvernement, patronat, syndicats) du 25 avril 2019, suite au processus du dialogue social. Quant aux charges sociales, elles ont atteint

19,9 MMDH, enregistrant des augmentations des cotisations de 1,2 MMDH à la Caisse marocaine des retraites (CMR) et 97 MDH au profit de la Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale (CNOPS).

En intégrant les charges sociales, les dépenses du personnel s'élèvent à 131,6 MMDH comparativement à 124,8 MMDH une année auparavant, soit une progression de 6,8 MMDH. Ainsi en 2019, elles représentent 11,4% du PIB.

Pour les dépenses de matériel et dépenses diverses (MDD), elles se sont élevées, au titre de l'exercice 2019, à 47,6 MMDH, dépassant celles exécutées en 2018 de 4,2 MMDH, soit une hausse de 9,6%.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement au titre du budget général de l'Etat de l'exercice 2019, elles ont atteint 70,6 MMDH enregistrant ainsi une augmentation de 4,1% par rapport à 2018.

Par ailleurs, la part des charges communes dédiées aux investissements dans l'ensemble des dépenses d'investissement au cours de 2019 est située au même niveau enregistré en 2018 (28%). Par conséquent, l'effort de réduction de l'enveloppe dédiée au chapitre des charges communes d'investissement censé contenir uniquement les dépenses non rattachables aux chapitres d'investissement des ministères, demeure insuffisant.

Par ailleurs, la loi de finances pour l'année 2020 a été exécutée dans **un contexte exceptionnel caractérisé par la pandémie du Covid-19** conjuguée à une année de sécheresse avec des effets qui ont lourdement impacté l'économie nationale.

A l'instar de la quasi-totalité des pays du monde, un arsenal de mesures budgétaires a été adopté pour amortir les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, réduire les impacts sur la stabilité économique, maîtriser les sources d'approvisionnement et soutenir les couches sociales vulnérables et les secteurs affectés par la crise. Malgré les efforts entrepris et les mesures instaurées, les conséquences économiques et sociales de la crise ont conduit à des déséquilibres importants au niveau des finances publiques en comparaison avec la tendance prévue.

A cet effet, les hypothèses ayant présidé l'élaboration de la loi de finances pour l'année 2020 ont été fortement compromises poussant le gouvernement à procéder à la préparation d'un projet de loi des finances rectificative qui a revu le taux de croissance à -5% contre 3,7% prévu par la loi de finances initiale et un déficit budgétaire de 7,5% du PIB contre 3,5% prévu.

L'exécution du budget de l'année 2020 a dégagé un déficit budgétaire de 82,4 MMDH contre 41,6 MMDH l'année précédente. Hors fonds de

gestion du Covid-19, le déficit s'est davantage aggravé, soit -87,7 MMDH. Le creusement du déficit budgétaire en 2020 suite à la crise sanitaire provient principalement de la diminution des recettes et l'augmentation des dépenses d'investissement.

En outre, dans le cadre de **la préparation de la mise en œuvre de la certification des comptes de l'Etat** à partir du 1^{er} janvier 2020, la Cour des comptes a entamé en 2019 deux missions visant à évaluer le dispositif de contrôle interne et la fonction d'audit interne au sein de l'administration et à apprécier les systèmes d'information au sein des directions du ministère de l'économie et des finances.

En outre, la Cour a mené, en 2020, une mission exploratoire pour évaluer l'état d'avancement de la mise en place des diligences prises pour la mise en œuvre des dispositions relatives à l'institution de la comptabilité générale par la trésorerie générale du Royaume en sa qualité d'organe habilité à élaborer les comptes annuels de l'Etat.

De même, la Cour a initié, dans le cadre de sa coopération avec certaines institutions supérieures de contrôle paires, une série de mesures portant sur la prise en compte des bonnes pratiques internationales en la matière, le renforcement des compétences professionnelles en relation avec l'exercice de l'attribution de certification ainsi que leur dissémination au sein de ses structures.

Toutefois, en dépit des avancées significatives dans la mise en place de la LOF concernant la comptabilité générale et l'élaboration des états financiers de l'exercice 2020, ce projet pâtit encore de certains obstacles liés essentiellement à l'absence d'une stratégie claire sur la réforme et son importance et à la non implication de tous les intervenants. Pratiquement, certaines actions restent planifiées sur le moyen, voire le long terme sans échéancier. Il s'agit particulièrement du recensement et de la valorisation exhaustive des immobilisations et des stocks, du recensement de la dette spécialement les contrats d'emprunt et les engagements en hors bilan et des restes à recouvrer de l'Etat.

Régimes de retraite

La Cour des comptes a réalisé en 2020 des missions de contrôle, concernant le secteur des retraites, qui ont porté principalement sur la réforme systémique des régimes de retraite en vigueur et l'élargissement de la couverture aux travailleurs non-salariés.

La couverture retraite globale de la population active au Maroc reste limitée. Avec près de 4,4 millions de personnes couvertes, le taux de couverture ne dépasse pas les 43%. La population non couverte, de 6,3 millions d'actifs, est constituée principalement des travailleurs non - salariés, qui représentent environ 50% de la population active totale, ainsi qu'une part importante de travailleurs salariés non déclarés auprès de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS).

Les régimes de retraite de base se caractérisent par une diversité et un manque de convergence avec une conception, un cadre réglementaire, de gouvernance et de pilotage distincts. Les régimes restent cloisonnés, fonctionnant avec des paramètres différents et continuent d'être régis par des règles de fonctionnement peu harmonisées.

Le taux de remplacement apporté par les différents régimes de base reste différent et peut s'écarter considérablement de la situation salariale en fin de carrière.

Concernant **le régime des pensions civiles de la Caisse marocaine des retraites (RPC-CMR)**, et malgré la réforme paramétrique de 2016 et la batterie des mesures prises, le redressement des différents indicateurs du régime n'est à escompter que sur le long terme. Selon les projections actuarielles, le régime sera confronté au risque de liquidité à partir de 2023 et ses réserves encourent le risque d'épuisement à l'horizon 2026.

Néanmoins, cette réforme a permis de prolonger l'horizon de viabilité du régime de 2021 à 2027, de réduire le déficit cumulé jusqu'à 2065 de près de 57% et de rendre possible un rééquilibrage du régime à l'horizon 2078.

Le poids de la dette implicite (415 MMDH à fin 2019), quant à lui, continue de peser lourdement sur sa situation financière et rend la réforme systémique inéluctable.

Quant **au régime général du Régime collectif d'allocations de retraite (RCAR)**, bien qu'il ne connaisse pas de problèmes de viabilité à court terme, le déficit technique (enregistré depuis 2004) se creusera davantage pour atteindre 53,6 MMDH sur l'horizon de projection des 60 années à venir. A partir de 2028, le régime enregistrera son premier déficit financier

et les réserves commenceront à baisser pour financer ses prestations. Sa dette implicite est estimée à 184 MMDH en 2019.

S'agissant du **régime général de la CNSS**, selon l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale (ACAPS), les études actuarielles mettent en évidence un déficit technique du régime (branche long terme) dès 2029, et en l'absence de mesures de correction, les réserves seraient épuisées en 2046. Les engagements non couverts, sur une projection de 60 ans, par le régime de l'assurance sociale atteignant un montant actualisé à 364 MMDH.

Face à la situation du RPC-CMR, ce dernier a fait l'objet d'une réforme paramétrique en 2016. Celle du régime général du RCAR a été adoptée en juin 2021 après deux tentatives en 2017 et 2019. Or, cette réforme n'a pas prévu l'alignement de l'âge légal de départ à la retraite du régime sur le RPC-CMR en vue du futur rapprochement dans le cadre du pôle public.

Le régime des salariés de la CNSS, quant à lui, n'a pas encore fait l'objet d'une réforme paramétrique.

Sur un autre registre, **la réforme systémique** est une réforme hautement urgente pour le RPC-CMR. Ceci nécessite une feuille de route dûment arrêtée par le Gouvernement, huit ans après les résolutions de la commission nationale.

Les difficultés du RPC-CMR sont essentiellement structurelles que la consolidation hypothétique du système, dans le cadre de cette réforme systémique, n'apporterait pas de solution pérenne et soutenable. Même avec l'option de financer la dette par la dynamique démographique, le retard enregistré dans la concrétisation du pôle public impactera significativement ce choix.

D'ailleurs, si la construction du système cible en trois piliers requiert l'unanimité des parties prenantes, le mode de fonctionnement et le plafond par pilier obligatoire restent des sujets de divergence. En outre, l'étude lancée en 2019 visant la conception technique du système cible, a remis en cause le schéma de base validé à l'époque par la commission nationale.

Concernant **la généralisation de la couverture retraite**, sa mise en œuvre effective aux travailleurs non-salariés édictée par la loi n°99-15, en 2017, a pris un retard important, autant pour la conception et l'adoption des textes juridiques qui cadrent le régime, sa gestion, son pilotage et sa gouvernance, que pour l'implémentation effective de la couverture retraite pour la population concernée.

Il est à préciser que cette population active non salariée présente des caractéristiques et des difficultés particulières pour sa couverture retraite.

Elle connaît une grande hétérogénéité notamment en ce qui concerne l'activité, la stabilité, la démographie, les revenus, les capacités de contribution. De plus, une grande partie exerce dans le secteur informel.

La couverture des travailleurs non-salariés soulève des défis complexes parmi lesquels l'identification des populations (souvent amenée à se faire selon une logique individuelle), l'adhésion (qui nécessite de susciter l'intérêt des populations), le recouvrement et le financement.

Dans ce cadre, et suite aux **Hautes Instructions Royales** contenues dans le discours de la fête du Trône de l'année 2020, le Gouvernement a préparé la loi cadre n°09-21, promulguée par le Dahir n° 1.21.30 du 23 mars 2021, qui prévoit la généralisation de la couverture sociale à l'horizon 2025. Parmi les objectifs de la loi, l'élargissement de la base des affiliés aux régimes de retraite à travers l'intégration, dans ces régimes, d'environ cinq (5) millions d'actifs ne bénéficiant d'aucune couverture retraite.

Ainsi, **la Cour des comptes a recommandé au Gouvernement** de poursuivre la révision et l'harmonisation des paramètres des régimes, la mise en place de solutions de financement appropriées, la réforme de la gouvernance et du pilotage des régimes, et ce en vue de faciliter la convergence des régimes de retraite et d'amorcer, dès que possible, le processus de la réforme systémique en accélérant le rythme des réformes paramétriques dans l'optique de convergence des régimes existants vers un régime cible préalablement défini.

La Cour **considère qu'il est nécessaire** de définir une feuille de route de la réforme, consacrée par une loi-cadre fixant, entre autres, les objectifs, les principes directeurs, la gouvernance, le calendrier de mise en œuvre et de transition vers le système cible, ainsi que les engagements des parties prenantes et de mener une réflexion approfondie sur la couverture de la dette implicite en concordance avec les objectifs et les principes directeurs de la réforme et dans le cadre du financement global de la couverture sociale.

Enfin, il y a lieu **d'envisager** une révision de la réglementation en vigueur qui régit le régime de couverture retraite des travailleurs non-salariés, notamment en ce qui concerne sa structure de base, ses principaux paramètres, son fonctionnement et sa gouvernance.

Gestion des recettes de l'administration fiscale

La Cour des comptes a réalisé dix (10) missions de contrôle de la gestion des recettes de l'administration fiscale (RAF), ayant concerné les directions régionales et provinciales des impôts de Marrakech, Fès, Tanger, Agadir et Oujda, en plus des subdivisions d'impôts à Témara, Tifelt, Salé, Safi et El Jadida. Le contrôle a porté sur la vérification des comptes et la conformité de la gestion et des opérations réalisées aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'aux principes de la bonne gouvernance. A ce titre, la Cour a relevé plusieurs observations, dont les principales se présentent comme suit :

En matière de **gestion de l'assiette fiscale**, le service compétent joue un rôle essentiel en matière de recensement des redevables et de réception des réclamations fiscales, en plus de la gestion de plusieurs impôts. Toutefois, ce service ne réalise pas le recensement annuel de manière régulière et ne dispose pas des situations exhaustives des redevables qui ont failli à l'obligation de la déclaration fiscale. En outre, les procédures de relance et de taxation d'office des redevables récalcitrants, ne sont pas appliquées dans les délais règlementaires.

Concernant le **contrôle fiscal**, en tant qu'activité principale de l'administration fiscale, il lui permet de s'assurer de la conformité des situations comptables et des déclarations des contribuables. Pourtant, ce contrôle souffre de plusieurs insuffisances liées au manque de traçabilité et de documentation des diligences et des mesures prises lors de l'application de la révision fiscale, ainsi qu'à l'imprécision des critères de programmation des missions de contrôle fiscal, qui doit découler du système d'analyse des risques. A titre d'exemple, la correction des déclarations afférentes aux profits fonciers s'effectue parfois en l'absence de critères objectifs. De même, plusieurs décisions sont prises à titre individuel, au lieu de recourir à des décisions écrites et justifiées, appuyées par des procès-verbaux et des notes explicatives émanant de comités ou commissions dédiés.

En matière de **recouvrement des créances douteuses**, l'administration fiscale conclut des accords avec les redevables fixant l'échéancier du recouvrement, sachant qu'elle dispose à ce niveau d'un pouvoir d'appréciation large. Cependant, la Cour a relevé que plusieurs RAF ne disposent pas de bases de données retraçant de manière exhaustive les accords conclus ainsi que les phases de leur exécution, en vue d'assurer le suivi du recouvrement (condition suspensive de l'accord). A noter que certains accords sont conclus par des personnes appartenant à des niveaux

hiérarchiques différents, au lieu de les conclure dans le cadre de comités ou commissions dédiés.

Concernant **la prise en charge et le recouvrement des créances** par les comptables publics, ils sont encadrés par des dispositions légales régissant le contrôle de leur régularité et les modalités de leur encaissement. A ce titre, le service de l'assiette est tenu d'adresser au comptable concerné les rôles et les états de produits avant la date de mise en recouvrement. Quant au comptable, il est tenu d'effectuer les contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur. Toutefois, la prise en charge des ordres de recettes et la mise en recouvrement s'effectuent dans plusieurs cas en l'absence des contrôles sus indiqués et sans disposer de l'ensemble des données nécessaires à l'accomplissement des opérations de recouvrement.

En matière de **recouvrement des créances**, les services concernés avisent les redevables récalcitrants par voie de lettre recommandée ou d'huissier de justice. Néanmoins, l'efficacité de ces diligences est limitée par certaines insuffisances. En plus, pour le cas des redevables qui font l'objet de contrôle fiscal, le droit de communication au comptable public des documents et données lui permettant de prendre les mesures préventives et conservatoires est assez limité.

D'un autre côté, l'administration fiscale est habilitée à prononcer, sous conditions, les **remises et les admissions en non-valeur** de certaines créances. En effet, selon le code général des impôts, le ministre chargé des finances ou la personne déléguée par lui peut prononcer le dégrèvement partiel ou total des impôts surestimés, imposés doublement ou illégalement appliqués. Il peut également accorder, à la demande du contribuable et au vu des circonstances invoquées, la remise ou la modération des majorations, amendes et pénalités prévues par la législation en vigueur. A ce titre, la Cour a relevé que l'application de ces remises est devenue systématique, sans même respecter les règles et formalités prévues, notamment par le manuel des procédures de traitement des réclamations. Pour les admissions en non-valeur, bien que le comptable soit obligé d'établir l'impossibilité de recouvrement, plusieurs dossiers examinés par la Cour ne comportaient pas les documents et justifications requises, ainsi que les rapports analytiques relatant les diligences effectuées.

Concernant **le contentieux fiscal**, ce dernier découle le plus souvent de l'émission d'ordres et titres de recettes forfaitaires, laissant à la charge du contribuable de prouver le non fondé de l'imposition. Cette situation entraîne souvent le déclenchement du contentieux suite au refus par les contribuables de la position de l'administration fiscale. D'ailleurs, certaines créances ont été annulées par des arrêts des tribunaux administratifs, lors de la phase d'appel, à cause des vices de forme, de

l'illégalité de l'imposition ou de l'existence d'un droit d'exonération. A signaler que le recours en appel est parfois introduit par l'administration fiscale.

En vue d'améliorer la qualité des services rendus, l'administration fiscale a mis en place un **système intégré de taxation** (SIT), qui a remplacé l'ancien système d'information (SIA). Toutefois, la migration vers ce nouveau système n'a pas été accompagnée par les mesures nécessaires pour prévenir les risques liés à l'intégrité des données. En plus, ledit système nécessite des mises à jour pour le développement de certaines fonctionnalités complémentaires, telles que l'alerte systématique relative au rappel du dépôt des déclarations fiscales, la consolidation des données et le recoupement des informations.

A la lumière de ce qui précède, la Cour des comptes **a recommandé** de prendre les mesures nécessaires pour élargir **l'assiette fiscale**, à travers la réalisation du recensement annuel des redevables de manière régulière, la tenue d'une base de données exhaustive et précise permettant le suivi et la relance des redevables récalcitrants et l'application de la procédure de taxation d'office, le cas échéant.

En matière de **prise en charge et du recouvrement**, la Cour **a recommandé** aux comptables publics de mettre en œuvre les contrôles requis avant la prise en charge des créances et la sensibilisation des services de l'ordonnateur sur l'importance de disposer des informations complémentaires sur les redevables en vue de faciliter les opérations du recouvrement.

Concernant **les remises et les admissions en non-valeur**, la Cour **a recommandé** le respect des règles et formalités réglementaires qui conditionnent l'octroi des admissions en non-valeur à l'impossibilité de recouvrement des créances concernées.

A propos du **contentieux fiscal**, la Cour **a recommandé** le recouvrement des créances sur la base d'éléments tangibles et conformes en vue d'éviter l'annulation par la justice des décisions prises, à cause des erreurs d'évaluation de l'impôt ou des vices de forme.

La Cour **a recommandé** aussi la mise à niveau du **système intégré de taxation**, en remédiant aux lacunes relatives au contrôle, au suivi et à l'alerte, ainsi qu'à l'intégrité des données et des situations financières et comptables extraites de ce système.

Société Centrale de Réassurance

La Société Centrale de Réassurance (SCR) a été créée en 1960, sous forme de société anonyme, en vertu de la convention passée entre l'Etat et la Caisse de Dépôt et de gestion (CDG). Son objet social porte exclusivement sur la réassurance.

La cession légale dont bénéficiait la SCR a été progressivement supprimée entre 2006 et 2013, et ce dans le cadre de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis d'Amérique en 2006.

En conséquence, la société a été contrainte de mettre en œuvre une stratégie et un modèle économique pour faire face à un environnement plus ouvert et plus concurrentiel. Cependant, cette mise en œuvre présente des pistes d'amélioration.

En matière de **réalisation de projets inscrits aux plans**, les outils de gestion des risques n'ont pas été suffisamment opérationnalisés. De même, le développement à l'international notamment dans la région d'Asie manque de clarté.

En ce qui concerne **l'accomplissement de ses activités**, la SCR perd des parts de marché en souscription qui bénéficient aux réassureurs internationaux, et ce en raison principalement de l'absence d'un cadre réglementaire favorisant l'utilisation maximale des capacités locales et limitant l'accès direct et inconditionné au marché marocain de ces réassureurs.

En termes de **profitabilité**, des indicateurs techniques montrent que certaines affaires souscrites par la SCR ont été déficitaires.

En matière de **rétrocession**, la SCR n'exploite pas suffisamment les capacités de souscription additionnelles acquises dans le cadre de ses programmes de rétrocession. De plus, la concentration de ces derniers auprès des mêmes rétrocessionnaires affaiblit le pouvoir de négociation de la société.

Concernant **la gestion des sinistres**, le dispositif du contrôle interne est à renforcer en matière d'approbation et de règlement des sinistres. De même, le système d'information est à développer pour assurer la sincérité des états financiers et éviter tout risque de retard de règlement et de prises en charge indues.

Au vu de ces observations, **la Cour a recommandé** à la SCR d'adopter un plan de développement pluriannuel et un modèle économique prenant en compte un environnement plus ouvert et plus concurrentiel.

Elle lui a également **recommandé** de déterminer les risques et les marchés à souscrire à l'international, de mettre en œuvre ses politiques en matière de gestion des risques, d'optimiser ses programmes de rétrocession et de fixer le seuil des sinistres déclarés à soumettre à l'approbation de la direction de gestion des sinistres.

Services consulaires destinés aux Marocains Résidant à l'Étranger

Les Marocains du monde représentent plus de 10% de la population marocaine, selon les données du ministère des Affaires Étrangères, de la Coopération Africaine et des Marocains Résidant à l'Étranger. La promotion des services qui leur sont destinés compte parmi les orientations centrales des pouvoirs publics, et ce conformément aux hautes directives de **Sa Majesté le Roi Mohammed VI**. Lesdits services sont assurés par le réseau consulaire marocain à l'étranger, qui se compose de 57 consulats généraux et de 100 sections consulaires d'ambassades.

La mission d'évaluation des services consulaires destinés aux MRE a permis de relever plusieurs observations et de formuler des recommandations.

Concernant la qualité des services consulaires destinés aux MRE, les services consulaires sont encadrés par plusieurs conventions et textes législatifs et réglementaires. Toutefois, la mise en application de ce cadre gagnerait à s'appuyer sur une stratégie formalisée et cohérente. Pour cela, le ministère des Affaires Étrangères, de la Coopération Africaine et des Marocains Résidant à l'Étranger est appelé à déployer plus d'efforts pour permettre aux postes consulaires de rendre des services de qualité aux MRE, à travers une stratégie globale, concertée entre les principaux départements concernés par les services consulaires, d'une part, et qui définit les objectifs, les actions, les résultats attendus et les responsabilités de chaque partie prenante, ainsi que la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi et d'évaluation, d'autre part.

A ce titre, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère d'élaborer une stratégie consulaire, intégrée et cohérente, et d'améliorer le cadre de mesure et de suivi de la performance des services consulaires.

En matière de gestion des ressources humaines consulaires, la Cour des comptes a relevé que les postes consulaires ne disposent pas de ressources

humaines suffisantes au regard de leurs besoins réels et selon les spécifications professionnelles nécessaires, ainsi que la non généralisation de la formation continue à l'ensemble des agents consulaires, puisque seulement 20% des agents ont accédé à la formation continue en 2019. Dans ce cadre, **la Cour a recommandé au ministère** de mettre en place un référentiel des emplois et compétences et de veiller à assurer une répartition appropriée et équitable des ressources humaines.

D'un autre côté, la gestion des agents locaux est effectuée sur la base de circulaires et décisions conjointes des ministres concernés. En vue d'améliorer les conditions de recrutement et de gestion de cette catégorie du personnel, **la Cour a recommandé** au ministère de mettre en place un cadre réglementaire régissant les modalités de recrutement, et les droits et obligations des agents locaux, ainsi que les critères de suivi de leur rendement et d'évaluation de leurs performances.

Concernant **la qualité d'accueil des usagers**, le diagnostic de l'état des bâtiments consulaires, réalisé par le ministère en 2019, a révélé l'inadaptation de certains locaux consulaires à l'accueil des usagers. A ce titre, seuls 20 bâtiments abritant les postes consulaires sur un total de 38 étaient fonctionnels. De plus, lesdits postes ont besoin d'un système informatisé de gestion des rendez-vous permettant aux usagers de choisir les plages horaires adéquates.

Par ailleurs, les **mesures incitatives à l'immatriculation consulaire** demeurent limitées. En effet, sur la base d'un échantillon composé de 27 consulats, le taux des MRE immatriculés ne dépasse pas 41% par rapport au nombre estimé des ressortissants marocains résidant au niveau de ces circonscriptions consulaires.

En outre, la comparaison entre les délais moyens de délivrance de documents prévus par les projets de performance (PDP) et ceux réalisés par les postes consulaires a permis de constater un écart important en matière de délivrance de la Carte Nationale d'Identité Électronique (CNIE). En effet, durant la période 2015-2019, le délai moyen annuel de traitement des demandes de la CNIE au niveau de 49% des postes consulaires a dépassé un mois, sachant que les PDP prévoient un délai moyen de 10 jours pour la délivrance de ce document. Quant aux services relatifs à l'établissement des documents identitaires, ils demeurent confrontés à l'obligation de la tenue manuelle des registres d'état civil et la délivrance en mains propres des documents identitaires. Ceci dans l'attente de la mise en place de procédures simplifiées, formalisées et dématérialisées pour la délivrance de certaines prestations à distance.

De plus, l'appréciation du dispositif de suivi-évaluation des prestations consulaires a révélé la nécessité de mettre en place un système permanent

et formalisé pour cet objet, que ce soit au niveau des postes consulaires ou au niveau du ministère des affaires étrangères.

A cet égard, **la Cour a recommandé** au ministère de renforcer la communication avec les usagers des services consulaires et d'activer le chantier de dématérialisation et le programme de modernisation des locaux consulaires, ainsi que la simplification des démarches administratives et l'amélioration de la qualité des services rendus.

En matière d'assistance des MRE et gestion des situations de crise, la mise en place d'un plan de gestion des situations de crise au niveau des consulats est nécessaire, en vue de leur permettre d'adopter une approche proactive en cas de survenance de situations exceptionnelles, ainsi que l'organisation de sessions de formation au profit des agents des postes consulaires relatives à la gestion des situations de crise.

Par ailleurs, les consulats ne disposent pas d'une base de données des Marocains en voyage à l'étranger. En effet, les registres de l'immatriculation consulaire ne permettent d'identifier que les ressortissants marocains immatriculés et qui passent un long séjour au niveau des pays d'accréditation. Cette situation est due principalement à l'absence d'une plateforme numérique permettant aux Marocains qui voyagent à l'étranger de renseigner leurs coordonnées, ainsi que celles des personnes à contacter en cas de besoin ou d'urgence, et permettant aux consulats de consulter cette base de données en situation de crise.

Concernant l'assistance juridique des MRE en situation sociale difficile, un système d'aide juridique a été mis en place en 2014 par le ministère délégué chargé des Marocains Résidant à l'Étranger. Cette assistance était réalisée à travers des conventions bilatérales, conclues par le consulat ou l'ambassade avec un avocat au niveau des pays de résidence. Néanmoins, cette assistance juridique a cessé à partir de fin 2019.

A ce titre, **la Cour a recommandé** au ministère de mettre en place un plan de gestion des situations de crise, permettant aux postes consulaires d'adopter une approche proactive en cas de survenance de situations de crises majeures et de veiller à assurer les prestations de protection et d'assistance sociale et juridique au profit des Marocains à l'étranger.

Gestion administrative et financière du greffe des tribunaux

Le greffe occupe une place centrale au niveau des tribunaux du Royaume. En effet, c'est le premier service accessible aux usagers et le dernier service chargé de la notification et de l'exécution des jugements, en plus d'autres attributions comme l'enregistrement des affaires portées devant les juridictions, l'envoi des convocations, la procédure de notification, la catégorisation des dossiers et la conservation des pièces. L'effectif total des greffiers a atteint 12.354 au titre de l'année 2019, soit 83% du personnel du ministère de la justice. Le taux de ces fonctionnaires dont l'âge dépasse 50 ans est d'environ 35%.

Dans le cadre de la mission de contrôle de la gestion administrative et financière du greffe des tribunaux, la Cour des comptes a soulevé plusieurs observations et a formulé des recommandations.

Concernant la gestion administrative du greffe, malgré le manque du personnel enregistré au niveau des différents tribunaux du Royaume, le ministère de la justice a procédé à la suppression de 3500 postes budgétaires depuis 2010. S'agissant du recrutement, le ministère se base, pour la détermination des besoins en ressources humaines, sur la spécialité (droit, études islamiques, économie, etc.) au lieu des missions effectives à accomplir par les recrues. A noter que les demandes en l'objet adressées par les tribunaux au ministère ne précisent pas la nature des compétences demandées.

A ce titre, **la Cour a recommandé** au ministère de la justice de prendre les mesures nécessaires permettant une meilleure utilisation des postes budgétaires qui lui sont alloués, en se basant sur le référentiel des emplois et sur la nature, la taille et le nombre des affaires en cours devant les tribunaux.

D'un autre côté, la gestion des archives au niveau de la majorité des tribunaux se caractérise par la prédominance du modèle classique basé sur la conservation physique des dossiers dans des espaces non adéquats. Cette gestion fait face à des contraintes liées à l'insuffisance de la digitalisation et au manque des ressources humaines et techniques spécialisées. A cela s'ajoute, la pluralité des registres et l'accumulation des dossiers, ce qui nécessite des efforts importants pour procéder à leur inventaire et enregistrement avant leur transmission au centre régional des archives. Pour cela, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de veiller à l'aménagement d'espaces dédiés aux archives physiques et numériques au sein des tribunaux selon les normes en vigueur.

En matière **d'accueil des citoyens**, le ministère a mis en place un centre d'appel au niveau central, en vue d'épargner aux usagers les déplacements pour s'informer sur les démarches administratives et le sort de leurs dossiers ou réclamations. Toutefois, bien que le personnel à affecter audit centre ait été désigné et formé, ce dernier n'est pas encore opérationnel. A cet effet, **la Cour a recommandé** la mise en service du centre d'appel, ainsi que la dotation des tribunaux en équipements nécessaires à l'amélioration de la relation avec l'utilisateur, tels que les outils de communication digitaux.

Concernant la gestion des ressources financières du greffe, les recettes des tribunaux se composent des créances publiques recouvrées au profit du Trésor public, notamment les taxes judiciaires, les amendes et condamnations pécuniaires ainsi que les recettes afférentes aux dépenses judiciaires, les consignations et dépôts de nature privée dans les caisses des tribunaux.

L'importance de ces recettes nécessite une organisation financière efficiente et efficace. Cependant, la Cour a relevé l'exercice par les chefs des services du greffe des fonctions incompatibles d'ordonnateur et de comptable public. En plus, elle a noté l'absence d'un manuel des procédures financières et comptables les concernant.

En matière **de recouvrement des recettes par le greffe**, la Cour des comptes avait recommandé dans le cadre de son référé n°541/2018 du 13 juillet 2018 de veiller au recouvrement des biens et fonds issus de la confiscation, qui est une condamnation pécuniaire régie par les dispositions des articles 2 et 3 du code de recouvrement. Cependant, aucune suite n'a été donnée par le ministère de la justice à cette recommandation.

Pour **les biens fonciers et mobiliers confisqués**, la Cour a noté l'absence d'une procédure formalisée décrivant les mécanismes de coordination et les modalités destinées à aviser les parties concernées, notamment en leur communiquant les jugements et arrêts définitifs concernant la confiscation (la direction du domaine de l'Etat, l'agence nationale de la conservation foncière, l'administration fiscale, les services des douanes et les collectivités territoriales). De plus, le greffe des tribunaux ne dispose pas de statistiques précises sur les jugements et arrêts définitifs portant sur la confiscation, sachant que le système d'information mis en place ne classe pas ces créances parmi les recettes des tribunaux.

Dans le même sens, des divergences sont relevées au niveau des tribunaux en matière de calcul et de liquidation des taxes judiciaires complémentaires. En effet, certains tribunaux prennent comme assiette les montants demandés, alors que pour d'autres, ce sont les sommes

mentionnées par le jugement ou l'arrêt qui servent comme base de calcul. En conséquence, les dossiers comportant ces taxes sont souvent classés sans que le greffe ne procède à leur liquidation.

Également, les greffiers ne procèdent pas à la **restitution des cautions de présence**, destinées à garantir la présence du condamné aux différentes phases de l'instruction. En effet, ces cautions demeurent consignées dans un compte particulier du greffe dans l'attente de sa liquidation, en tenant compte du délai de leur prescription fixé à 15 ans.

Concernant **les dépenses judiciaires en matière pénale**, les greffiers ne procèdent pas à la liquidation de ces dépenses à cause de l'absence des modalités de leur recouvrement, permettant aux greffiers de consulter les avances consenties par la TGR qui doivent être récupérées auprès des condamnés.

A ce titre, **la Cour a recommandé** au ministère de la Justice de prendre les mesures nécessaires pour optimiser la gestion des recettes des greffes des tribunaux, notamment l'unification de la méthode de calcul des taxes complémentaires et leur liquidation, ainsi que l'exécution des dossiers relatifs à la confiscation et à la caution.

Secteurs de l'équipement et de l'habitat

- Secteur de l'eau
- Secteur de la logistique
- Dispositifs et interventions de l'Etat en matière de lutte contre l'habitat insalubre

Secteur de l'eau

Le Maroc dispose d'un potentiel en ressources hydriques estimé à 22 milliards de m³ par an. A ce titre, il figure parmi les 20 pays les plus « stressés » au monde en termes de disponibilité de ces ressources. Les eaux superficielles et souterraines mobilisées sont utilisées principalement dans l'irrigation (jusqu'à 88%), la fourniture d'eau potable et la satisfaction des besoins des autres secteurs économiques (jusqu'à 12%).

A travers les missions réalisées par la Cour, il ressort que la gestion du secteur de l'eau doit dépasser plusieurs insuffisances en vue de relever les défis liés à la mobilisation, la valorisation et la préservation des ressources en eau, ainsi qu'à la planification, l'organisation et le financement du secteur de l'eau.

Au sujet de la mobilisation et de la valorisation des ressources en eau

La mobilisation des ressources en eau fait face à un déséquilibre structurel interbassins au niveau des apports hydriques annuels, avec de grandes disparités temporelles et spatiales. En conséquence, certains bassins sont excédentaires et les eaux stockées dans les barrages sont parfois déversées en mer faute d'exploitation, alors que d'autres peinent à disposer des ressources hydriques pour assurer l'alimentation en eau d'irrigation voire même en eau potable. **A ce titre, la Cour des Comptes a recommandé** de réaliser les projets matures de connexions interbassins.

D'un autre côté, les barrages font face au phénomène d'envasement qui réduit leur capacité globale de stockage de 75 millions de m³ par an. Les interventions dans le cadre du Plan National d'Aménagement des Bassins Versants ont permis certes, des acquis importants. Toutefois, les réalisations restent en deçà des objectifs fixés puisque seulement 50% de la superficie programmée a pu être traitée sur la période prévue (1996–

2016). **Ainsi, la Cour a recommandé** de développer la gestion écosystémique pour mieux protéger les barrages contre l'envasement.

En matière de valorisation de l'eau dans l'irrigation, un décalage existe entre les aménagements hydro-agricoles et les superficies potentiellement irrigables à partir des barrages. Ce décalage est estimé en 2018 à 158.000 ha. **A ce titre, la Cour des comptes a recommandé** de veiller à la synchronisation des aménagements hydroagricoles à l'aval des nouveaux barrages avec leur construction et rattraper le retard dans les aménagements à l'aval des barrages déjà existants.

De même, la mobilisation des ressources est marquée par la surexploitation des eaux souterraines, estimée à 1,1 milliards de m³/an, conjuguée à la non-utilisation d'un volume de 1,7 milliards de m³/an initialement stocké dans les barrages. Pourtant, malgré l'amenuisement de la marge de manœuvre dans la mobilisation des ressources en eau conventionnelle, les eaux non conventionnelles se limitent à 0,9% de la totalité des ressources en eau mobilisées. **Dans ce cadre, la Cour des Comptes a recommandé** l'encouragement du recours aux sources non conventionnelles, notamment le dessalement, la réutilisation des eaux usées et la collecte des eaux pluviales.

Concernant la préservation des ressources en eau, le bilan d'inventaire et de sécurisation des biens du domaine public hydraulique est particulièrement faible et le recours aux mécanismes juridiques de protection demeure limité. A cela s'ajoute le coût élevé de la dégradation des ressources en eau liée à la pollution, estimé à 1,26% du PIB, dont 18,5% est liée à la pollution industrielle hydrique.

Dans le même sens, le nombre des préleveurs d'eau non autorisés est élevé puisqu'il a été estimé en 2017 à plus de 102.264 contre 52.557 préleveurs autorisés. Pour protéger ces ressources, le législateur a créé plusieurs corps de police de contrôle en prévoyant une police par milieu, par activité ou par organisme. Néanmoins, la multiplicité de ces corps, travaillant d'une manière cloisonnée, a limité leur efficacité. A cela, s'ajoute la faiblesse de leurs effectifs et l'insuffisance des moyens mis à leur disposition.

A ce titre, la Cour a recommandé de prendre les mesures nécessaires permettant l'amélioration de la délimitation et de la protection du domaine public hydraulique, et de mettre en place les conditions nécessaires à l'application du principe « pollueur-payeur », ainsi que le renforcement de la police de l'eau.

Concernant la planification, l'organisation et le financement du secteur de l'eau

La loi sur l'eau a prévu deux documents principaux de planification et de gestion des ressources en eau qui sont le Plan National de l'Eau (PNE) et les Plans Directeurs d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PDAIRE). Toutefois, ces documents ne sont pas encore adoptés.

En outre, le secteur de l'eau est marqué par la multiplicité de ses acteurs publics et privés. La conciliation entre leurs besoins se heurte au problème de non-activation des principaux organes d'orientation et de coordination, notamment le Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat, les Conseils de Bassins Hydrauliques et les Commissions préfectorales ou provinciales de l'eau, ainsi qu'à l'absence d'un système d'information national de l'eau. **Aussi, la Cour a-t-elle recommandé** de veiller à l'activation et au renforcement du rôle des instances de concertation, de coordination et d'orientation stratégique au niveau national, régional et local, et d'accélérer le projet en cours du système d'information intégré de l'eau.

Par ailleurs, malgré le choix fait par le Maroc, depuis 2011, d'encourager la synergie et la convergence entre les secteurs de l'Eau, l'Agriculture et l'Énergie, force est de constater que l'approche sectorielle est toujours prédominante en termes de gestion de ces secteurs en l'absence d'une logique d'intégration territoriale et d'une cohérence globale. **Pour cela, la Cour a recommandé** de développer les synergies « Eau-Énergie-Agriculture » permettant la convergence de ces trois secteurs, leur intégration territoriale et l'alignement de leurs stratégies.

Au niveau du financement du secteur, le modèle économique et financier actuel nécessite d'être revu afin d'en assurer la viabilité en tenant compte de la raréfaction croissante des ressources en eau, du caractère très capitalistique des investissements et des contraintes d'ordre social. Il est à préciser que les programmes adoptés relatif au secteur de l'eau se sont limités le plus souvent à chiffrer les besoins en investissements, sans préciser les modalités et les mécanismes de financement, comme c'est le cas de la Stratégie Nationale de l'Eau (2010-2030) et du PNE (2020 - 2050).

Devant les difficultés de financement constatées, le recours au partenariat public-privé devrait être davantage développé, eu égard au nombre limité de contrats relevés à ce jour. Le recours à ce moyen devrait tenir compte des risques et défis liés plus particulièrement au financement, à la concurrence, à la réglementation et à l'expertise. **Dans ce cadre, la Cour a recommandé** d'optimiser l'allocation des ressources financières destinées au secteur de l'eau et de veiller à l'amélioration de l'efficacité

des investissements, notamment à travers l'adoption de modes de financement novateurs (PPP et autres).

De même, le système tarifaire actuel n'est plus adapté à une gestion rationnelle de la ressource, sachant que le financement du secteur est intimement lié au système de tarification. **Ainsi, la Cour a recommandé** de réaliser une étude sur le ciblage optimal, et de procéder, le cas échéant, à une révision du système de tarification de l'eau et de l'assainissement.

Secteur de la logistique

Dans le secteur de la logistique, le Maroc dispose d'atouts incontestables lui permettant de mieux s'intégrer aux chaînes de valeurs internationales. En effet, la connectivité maritime nationale s'est considérablement améliorée et plusieurs opérateurs publics (TMSA, ONCF, SNTL...) ou privés contribuent à l'amélioration des activités logistiques. La prestation de logistique et de transport routier de marchandises a représenté un marché estimé à 26,5 MMDH avec des investissements de 8,25 MMDH et 445 000 emplois en 2018.

Compte tenu des défis du secteur de la logistique et afin d'analyser sa situation au niveau national et d'identifier ses atouts et ses perspectives d'amélioration, la Cour des comptes a réalisé des missions d'évaluation de la stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique ; de la logistique dans la région de Casablanca-Settat ; de la politique logistique de l'agence spéciale de Tanger Méditerranée (TMSA) ; de la gestion du port d'Agadir et de la gestion de la Société nationale de transport et de la logistique (SNTL).

Concernant le **bilan de la stratégie logistique nationale**, il convient de rappeler que le Maroc a lancé en 2010 la Stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique (SNDCL), couvrant la période 2010-2030, en vue de mettre à niveau le secteur logistique. À ce titre, l'Agence marocaine de développement de la logistique (AMDL) a été créée depuis 2011 mais n'est devenue opérationnelle qu'en 2014. Cette agence effectue un suivi annuel des actions découlant de ladite stratégie. Néanmoins, le premier bilan des réalisations de la Stratégie logistique n'a été effectué qu'en 2019, soit neuf ans après le lancement de la Stratégie. Ce bilan a révélé un taux de déploiement de la stratégie limité à 14%. En outre, l'indicateur du coût logistique intégral par rapport au PIB, estimé à 20% en 2010, s'est situé à 19,6% en 2018 contre un objectif de 15% en

2015, alors que la valeur ajoutée directe de la logistique s'est établie à 2,63% du PIB en 2018 contre un objectif de 5,4% en 2015.

Par ailleurs, le cadre de gouvernance globale demeure marqué par le faible positionnement institutionnel de l'AMDL qui peine à fédérer l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur. Il a été relevé également l'absence d'un cadre légal et réglementaire orientant l'exercice des activités logistiques, l'aménagement des locaux de stockage et leur exploitation ainsi que l'orientation des activités logistiques vers des zones spécifiques.

En ce qui concerne **le développement des plateformes logistiques et la massification des flux**, les réalisations prévues par la Stratégie demeurent fortement réduites. En effet, seule la zone logistique de la SNTL à Zenata, d'une superficie de 28 ha, a été développée dans le cadre de la SNDCL. D'autres zones logistiques existent au niveau national mais leur développement n'a pas été effectué dans le cadre de la Stratégie, telles que la zone Medhub développée par TMSA ou la zone MITA développée par l'ONCF.

Quant aux synergies entre les acteurs intervenant dans le développement des zones logistiques, il a été constaté une coordination insuffisante entre l'AMDL, TMSA, l'ONCF, l'Agence nationale des ports (ANP), la SNTL, le ministère de l'Agriculture pour la mise en place des agropoles et le ministère de l'Industrie pour le développement des plateformes industrielles intégrées.

Par ailleurs, le modèle de développement et de gestion des plateformes logistiques n'est toujours pas clairement établi, en l'absence de définition de la structure des responsabilités et des rôles des différents intervenants, ce qui a entravé la mobilisation des fonds et la concrétisation des projets prévus.

Ce n'est qu'en 2021 que le conseil d'administration de l'AMDL a autorisé la création d'une filiale. Celle-ci a été chargée du développement et de la gestion de la zone logistique d'Ait Melloul.

En outre, un retard notoire a été constaté dans la mise en place, dans certaines régions, de zones multimodales de massification et de réorganisation des flux de marchandises qui ont été planifiées dans les différents schémas directeurs régionaux des zones logistiques.

Par ailleurs, le développement de l'intermodalité ferroviaire-maritime demeure un chantier peu exploré, alors qu'il représente une des composantes essentielles du mix modal de l'ensemble des flux d'import/export.

Quant au volet du **transport routier de marchandises** (TRM), le nombre d'entreprises de TRM est passé de 32.571 en 2010 à 90.522 en 2019. Toutefois, le secteur se caractérise par sa forte atomisation puisque 93% des entreprises ont un parc de moins de 2 véhicules.

Concernant la modernisation de ce secteur, la vétusté du parc s'est accentuée malgré les programmes d'octroi de primes de renouvellement et de casse aux professionnels. En effet, à fin juin 2020, 38% de ce parc a un âge supérieur à 15 ans. De plus, l'âge moyen des véhicules TRM est passé de 12,4 ans en 2007 à 13,7 ans en 2020.

Ces programmes ont permis de retirer 2.713 véhicules de la circulation avec une facture totale de 355,7 MDH sur la période 2006-2018. Malgré ces efforts, le nombre de véhicules retirés ne représente que 8% du parc dépassant les 15 ans (34.031 en 2020).

Pour **l'activité du port de Tanger Med**, son programme de développement a pu déployer un investissement cumulé de 98 MMDH à fin 2019 (38% public et 62% privé). Il comprend le complexe portuaire qui constitue une plateforme stratégique de transbordement (**92% de l'activité conteneurs sur la période 2010-2019**), ainsi que la plateforme industrielle qui a atteint une superficie globale de 1.070 ha et qui compte environ 700 entreprises orientées principalement vers l'export et près de 70.000 emplois créés. Ce développement a permis à Tanger Med de se classer, en termes de trafic conteneur normalisé, au 35^{ème} rang au niveau mondial et au 4^{ème} en Méditerranée en 2019 et d'améliorer sa part d'import-export la portant de 2,6% en 2010 à 7,8% en 2019. Toutefois, cette part reste encore faible en comparaison avec certains ports étrangers (Le Piré en Grèce et Algésiras en Espagne), orientés vers une stratégie « *mixed hub* » combinant le transbordement et l'import/export. Il est à noter également que le trafic de transbordement reste moins structurant pour l'arrière-pays et ne maximise pas la valeur ajoutée captée.

En ce qui concerne la Zone franche logistique Medhub, qui fait partie du complexe portuaire Tanger Med et qui abrite des activités de logistique à valeur ajoutée, son évolution a été marquée par une faible croissance, en particulier sur la période 2011-2016, avant de prendre un nouvel élan à partir de 2017. Cette situation est due au retard dans la mise en place d'une stratégie marketing intégrée à même de garantir les chances de succès de la zone, surtout avec son fort potentiel, notamment la position stratégique du port et l'importance du volume de conteneurs qui y est traité. De plus, cette zone fait face à la difficulté d'aménager une partie de son foncier (terrain fortement accidenté), ainsi que le changement d'affectation de certaines de ses parties pour répondre à des besoins portuaires.

Enfin, concernant **le défi du développement de l'intermodalité et des corridors logistiques** (Cas du corridor Maroc-Tanger Med-Monde), il a été constaté que l'arrière-pays élargi du port Tanger Med ne bénéficie pas pleinement des atouts de la connectivité et des performances dudit port, puisque l'import-export reste dominé par l'activité de la plateforme industrielle Tanger Med (environ 80% du trafic de conteneurs). Ainsi, les importateurs-exportateurs ne profitent pas pleinement des atouts de la connectivité du port à cause du coût de fret. En effet, la desserte de l'arrière-pays élargi du port Tanger Med reste dominée par le mode routier, malgré son coût élevé (le coût du fret camion Casablanca-Tanger Med représente jusqu'à 40% du coût total du transport vers la Chine).

Pour sa part, l'utilisation de la desserte ferroviaire durant la période 2010-2019 s'est caractérisée par le faible volume de conteneurs transportés, dû principalement à la non-adaptation de l'offre de trains mise en place aux besoins des clients, ainsi que sa faible compétitivité en termes de coût. À ce niveau, Tanger Med est capable de capter un trafic potentiel de conteneurs de 145.000 EVP par an.

Quant au cabotage, une partie importante du trafic d'import/export de conteneurs à Casablanca, estimée à 300.000 EVP en 2018 est transbordée dans des ports étrangers. Cette perte s'explique en partie par la disponibilité, au niveau de ces ports étrangers, d'un nombre plus élevé de lignes maritimes régulières vers le port de Casablanca, ainsi que par la présence plus importante de prestataires de services aux navires. Par ailleurs, l'offre de cabotage national se caractérise par des difficultés à maintenir et étendre la taille de la flotte qui opère dans ce créneau à cause de contraintes juridiques pesant sur ceux qui arborent le pavillon national.

Au vu de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** au Gouvernement et notamment, le ministère chargé du transport et de la logistique et l'AMDAL, d'opérer un réajustement de la stratégie nationale logistique ainsi que de son mode de gouvernance et d'arrêter un modèle de développement et de gestion des zones logistiques avec notamment une plus forte implication des régions, et l'instauration de mécanismes incitatifs et de nouvelles formes de partenariat avec le secteur privé.

La Cour a recommandé également de lancer la mise en place de corridors logistiques notamment Maroc-Tanger Med-Monde, et d'instituer parallèlement une structure de gouvernance efficace de ce corridor, avec la participation coordonnée des principales parties prenantes (Ministères chargés de l'équipement et du transport, TMSA, ONCF, AMDL, l'Administration des douanes et impôts indirects, CGEM...).

Elle incite aussi à accélérer la restructuration du secteur de transport routier de marchandises et parallèlement, à œuvrer en vue de l'amélioration l'offre du cabotage et au développement des capacités du pavillon national.

Plus spécifiquement, la Cour a recommandé à l'ONCF d'accélérer la mise en place d'une offre ferroviaire compétitive et adaptée aux besoins des clients afin d'améliorer la part modale du rail dans le trafic import-export de conteneurs, à destination de Tanger-Med. **Elle lui a recommandé également** de renforcer la compétitivité du rail par rapport aux autres modes en accélérant le projet d'extension du réseau ferroviaire vers le pôle économique d'Agadir et en renforçant la capacité de l'axe Kénitra-Tanger.

Pour TMSA, la Cour a recommandé de mettre en place une stratégie marketing intégrée pour son offre logistique de Medhub et assurer une disponibilité optimale d'entrepôts modulables et à prix compétitifs, prêts à satisfaire les besoins des clients potentiels. Elle incite également TMSA à mieux tenir compte de la contrainte du foncier à travers la définition d'un schéma de développement de la ZFL sélectif, en privilégiant les opérateurs qui traitent les flux Monde-Monde et ayant une taille critique minimale en raison de leur impact structurant et leur effet d'entraînement sur leurs filières.

Dispositifs et interventions de l'État en matière de lutte contre l'habitat insalubre

L'habitat insalubre au Maroc comprend plusieurs formes de bâtisses dont l'état de construction peut être sommaire (bidonvilles), vétuste, ou présentant un risque de danger d'effondrement (habitations menaçant ruine). Il fait aussi référence parfois à un sous-équipement ou une absence d'infrastructures urbaines de base (quartiers sous-équipés).

Selon les données communiquées par le Département chargé de l'Habitat, près de **472.723** ménages occupaient des bidonvilles en 2018. A ceux-là s'ajoutent **84.148** ménages occupant **43.734** constructions menaçant ruine².

Conscient de l'ampleur de ce phénomène, l'État s'est engagé dans plusieurs programmes et actions de résorption de l'habitat insalubre dont principalement : le programme Villes sans bidonvilles (VSB), la

² Selon le dernier recensement disponible, réalisé par le ministère de l'Intérieur en 2012.

restructuration des quartiers sous-équipés, les interventions sur l'habitat menaçant ruine (HMR), en plus de la promotion de l'offre en logement social ou à faible valeur immobilière.

En appui à ces programmes, l'État a mis en place des mécanismes de financement à travers notamment le Fonds spécial de solidarité habitat et intégration urbaine (FSHIU), créé en 2002 et dont l'ordonnateur est le ministre chargé de l'habitat.

La Cour des comptes a réalisé entre 2017 et 2020 quatre missions d'évaluation liées aux interventions publiques contre l'habitat insalubre. Les principales observations et recommandations sont résumées ci-après.

Il a été constaté **l'existence d'un engagement politique et institutionnel de l'Etat** pour résoudre ces problématiques. En effet, pour le phénomène des bidonvilles, l'Etat a officiellement lancé en 2004 le programme VSB dont l'objectif affiché consistait en le traitement de **270.000** ménages dans **70** villes et centres urbains.

Et afin de promouvoir le logement social, le gouvernement a mis en place un produit à faible valeur immobilière (FVI) de 140.000 DH pour couvrir la période 2008 à 2012. Dès 2010, un autre dispositif à 250.000 DH destiné au logement économique a été conçu pour couvrir la période allant jusqu'à 2020.

Concernant le phénomène de l'HMR, identifié par les pouvoirs publics dès les années 1980, il a fait l'objet de plusieurs démarches de traitement, en partenariat avec les acteurs locaux. Vu le niveau du danger d'effondrement qui est parfois imminent, ce traitement varie entre confortement, démolition et/ou de reconstruction in situ. En 2016, la loi n°94-12 constitue un nouveau cadre spécifique pour le traitement de la problématique HMR. Une Agence dédiée a été créée à cet effet (ANRUR³).

Quant au **bilan de ces interventions, la Cour a constaté que les réalisations étaient mitigées**. En effet, depuis le lancement du **programme VSB** en 2004, il a été constaté que le nombre des ménages concernés n'a cessé d'augmenter. En effet, parti d'un objectif de 270.000 ménages, ce nombre a atteint 472.723 en 2018, soit une augmentation de 75%, avec un ajout annuel moyen de plus de 10.669 ménages. Ainsi, malgré l'importance des efforts déployés par l'Etat, ayant permis le traitement de la situation de quelque 280.000 ménages entre 2004 et 2018, le programme VSB éprouve encore des difficultés à avancer avec la célérité requise en vue de réaliser ses différents objectifs et d'aboutir à

³ Agence Nationale de Rénovation Urbaine et de Réhabilitation des bâtiments menaçant ruine.

l'éradication des bidonvilles. Cette situation est due à des dysfonctionnements dans le processus d'exécution du programme : anomalies dans l'élaboration des contrats-villes, lacunes dans la gestion et le suivi, défaillances dans la maîtrise des subventions du FSHIU et changements récurrents des objectifs assignés au programme.

Quant à l'apport des dispositifs de logement social, il a été significatif puisqu'il a permis, au cours des dernières années, d'accélérer le rythme de production de logements. En effet, le parc immobilier a été renforcé jusqu'à fin 2020 par 517.201 unités de 250.000 DH et 28.053 unités de 140.000 DH. Cependant, il s'est avéré que cette importante production n'a profité que partiellement aux ménages ciblés, notamment ceux habitant dans les bidonvilles et dans les HMR. Ceci pourrait s'expliquer par plusieurs raisons : l'absence d'études préalables au lancement des dispositifs de logement, des finalités mal définies et des incohérences en ce qui concerne la complémentarité avec les autres programmes d'habitat, ainsi que par des difficultés liées à l'exploitation du foncier et au manque de maîtrise des partenariats public-privé.

Concernant le tissu HMR, évalué en 2012 à 43.734 constructions soit 0,5% du parc logement national, il se concentre surtout au niveau des médinas, à hauteur de 18.619 habitations (42,5% des HMR). Selon les dernières données communiquées par le Département de l'habitat, le coût de financement des conventions conclues a atteint, en 2021, environ 5.780 MDH, subventionné à hauteur de 1.910MDH par le Département. Ce dernier a souligné également, qu'actuellement, le nombre de bâtisses ayant fait l'objet de conventions de financement et de réalisation est de 37.004, dont un total de 22.000 bâtisses déjà traitées. La Cour a noté la non adoption d'une démarche commune et agréée, entre les départements de l'Habitat et de l'Intérieur, pour l'identification des HMR. Ce manque d'uniformisation a conduit à des données différentes sur le parc HMR selon chaque département. De plus, les efforts pour le traitement de ce parc nécessitent un cadre global et une cohérence d'ensemble. Quant à l'ANRUR, cinq années après sa création, elle n'a pas encore activé son plan d'action. De plus, son positionnement devrait être éclairci au sein du système d'acteurs intervenant sur le HMR afin de clarifier les rôles et les responsabilités.

A propos du fonds FSHIU, il a été constaté l'absence d'une stratégie propre pour sa gestion et que son fonctionnement dépend des programmes des différents gouvernements et des orientations des lois de finances. Il a été noté aussi la forte dépendance des projets de l'octroi des subventions du Fonds, ainsi que le non-recouvrement de l'ensemble des avances échues accordées par le Fonds aux opérateurs pour l'équipement et l'aménagement des terrains.

Tout en soulignant l'importance des réalisations en matière de lutte contre l'habitat insalubre dans ses différentes formes, **la Cour estime** que les interventions dans ce domaine nécessitent des synergies plus fortes entre le Département de l'Habitat et les autres intervenants publics concernés (région, communes, autorités locales, services déconcentrés de l'Habitat...).

En vue de dépasser les insuffisances relevées, **la Cour a recommandé** d'améliorer les phases de ciblage et de programmation en mettant en place des mécanismes rigoureux devant permettre un meilleur ciblage des interventions et de la population bénéficiaire et définir des conditions claires d'attribution et de suivi des bénéficiaires ; de revoir l'unité de programmation (considérer la région) afin d'assurer une cohérence au sein de l'échelle d'intervention ; et de cadrer les objectifs des programmes et interventions de l'Etat par une bonne maîtrise des préalables et une identification des besoins avant le lancement des conventions.

La Cour a recommandé aussi de renforcer les mécanismes de prévention contre la genèse et la prolifération de l'habitat insalubre, en utilisant notamment les nouvelles techniques (partage d'informations, drones de surveillance...).

Afin de réaliser une meilleure insertion de la population ciblée dans ses nouveaux quartiers et logements et son appropriation de son cadre de vie, **la Cour a recommandé** d'adopter une démarche intégrée de développement humain qui aille au-delà de l'approche « logement » pour inclure les dimensions économiques et sociales des bénéficiaires, ainsi que la résorption des déficits liés au niveau d'équipement et de connectivité des sites mobilisés dans le cadre des différents programmes.

La Cour a recommandé, aussi, de redynamiser le rôle d'encadrement technique du Département chargé de l'Habitat et de ses services déconcentrés, surtout que ce rôle est limité actuellement, pour certains programmes, à une simple gestion financière des opérations.

Secteurs productifs

- **Filière avicole**
- **Evaluation du plan de développement du commerce et de la distribution « Rawaj »**
- **Système nationale d'infrastructure qualité et gestion de l'Institut Marocain de Normalisation**
- **Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences**

Filière avicole

Le secteur avicole est considéré comme l'un des secteurs clés de l'agriculture nationale. Selon le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural, des Eaux et Forêts (MAMPDRE), en 2019 et 2020, la production de viande de volaille a atteint respectivement, 782.000 tonnes et 685.000 tonnes (y compris le secteur traditionnel). Pour les œufs de consommation, cette production s'est élevée sur la même période à 6,9 et 6,3 milliards unités. Cette production couvre la totalité des besoins du pays en viande de volailles (55% de la consommation totale de toutes viandes confondues) et 100% des besoins en œufs de consommation.

La mission d'évaluation de la filière avicole, effectuée par la Cour des comptes, a permis de relever des observations et d'émettre des recommandations, dont les principales sont résumées comme suit.

Concernant l'organisation de la filière avicole, deux constats importants sont à signaler : une forte présence des intermédiaires dans le secteur et l'exercice de l'activité avicole de façon informelle par des unités non autorisées. Ces deux phénomènes sont amplifiés par la faible intégration et régulation du secteur, ainsi que par le manque de leviers de financement. Dans ce sens, la nature des élevages de poulet de chair caractérisés par la dominance des petites exploitations (64% ont une capacité inférieure ou égale à 10.000 têtes) ne permet pas aux éleveurs de s'approvisionner directement auprès des accoueurs. En effet, ces derniers exigent un programme de fourniture de poussins conséquent et régulier, ce qui oblige les petits producteurs de passer via les intermédiaires. Il en résulte que cette intervention des intermédiaires encourage l'élevage informel et limite la traçabilité des produits.

Par ailleurs, en dépit des efforts entrepris depuis l'entrée en vigueur de la loi n°49-99 relative à la protection sanitaire des élevages avicoles, au contrôle de la production et la commercialisation des produits avicoles, en 2006, des unités continuent d'exercer l'activité de l'élevage de volailles en l'absence de l'autorisation sanitaire de l'ONSSA. Face au risque sanitaire que représente cette activité, l'intervention des pouvoirs publics afin de recenser et de mettre fin aux unités illégales demeure nécessaire. Cette situation est due, entre autres, à la non mise en place de mécanismes formalisés d'échange d'informations, entre les autorités locales et les services de l'ONSSA permettant l'identification des unités non autorisées.

En matière de valorisation et de commercialisation des produits avicoles, en comparaison avec l'amont de la filière, qui a connu des avancées notables en matière de mise à niveau des unités avicoles, conformément à la loi n°49-99 précitée, l'aval comprenant l'abattage et la valorisation des produits ainsi que leur commercialisation, accuse toujours un retard dans son développement. Dans ce sens, le marché du vif constitue un obstacle à l'intégration de tous les maillons de la chaîne de valeur avicole. En effet, près de 92% des viandes de volailles est commercialisé à l'état vif via les tueries traditionnelles (Riachates) où l'abattage s'effectue dans des conditions qui ne répondent pas aux normes minimales d'hygiène et en dehors du contrôle sanitaire vétérinaire.

En outre, le secteur d'abattage et de préparation des viandes de volaille demeure, en effet, le maillon le moins développé de la filière. En dépit des mesures importantes menées à travers l'élaboration du schéma directeur national des abattoirs industriels avicoles et l'entrée en vigueur de la loi n°49.99 susmentionnée, et de la loi n°28.07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, respectivement en 2006 et en 2010, ces efforts n'ont pas encore eu l'impact escompté. L'interdiction du commerce simultané, dans un même local, des volailles vivantes et des viandes de volailles, en vertu de l'article 17 de la loi n°49.99 précitée, n'a pas déclenché de dynamique de mise à niveau des Riachates pour se conformer à la loi. Ceci est dû, notamment, à l'absence de dispositions relatives à l'application de sanctions en cas de contravention et à l'insuffisance de sensibilisation des consommateurs.

Eu égard de ce qui précède, la Cour a recommandé d'adopter les arrêtés conjoints du MAPMDREF et du ministre de l'intérieur pour l'application des dispositions de la loi n°28-07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et de son décret d'application.

Elle a recommandé, également au MAPMDREF de mettre en place un SIG intégré contenant toutes les statistiques et les informations concernant le secteur, et intégrant les applications déjà mises en place (SIPS et

Admin - Poussin) tout en impliquant les principaux intervenants de la filière (MAPMDREF, ONSSA, FISA) et développer davantage l'intégration des différents segments de la chaîne de valeur avicole, notamment l'intégration des abattoirs avec les usines d'aliment/+couvoirs/+unités d'élevage.

La Cour estime, aussi, qu'il est urgent de procéder à la mise à niveau de l'abattage traditionnel (Riachates) et/ou à sa reconversion pour se conformer aux normes sanitaires prévues par la réglementation en vigueur.

Evaluation du Plan de développement du commerce et de la distribution « Rawaj »

Lancé en 2008 par le Ministère de l'industrie, du commerce, de l'économie verte et numérique (MICEVN), le « Plan Rawaj-Vision 2020 », constitue le premier plan encadrant le développement du secteur du commerce et de la distribution. Ce plan, qui ambitionnait, à l'horizon 2020, de tripler le PIB du commerce en le faisant passer à 180 MMDH, de porter la contribution du commerce au PIB national à 15% et de créer plus de 450.000 emplois, a été interrompu en 2015.

La mission d'évaluation du plan Rawaj, effectuée par la Cour des comptes, a permis de relever des observations et d'émettre des recommandations dont les principales sont résumées comme suit.

En termes de conception, le plan Rawaj a connu trois révisions majeures dans un intervalle de cinq années. En effet, il couvrait initialement la période 2008-2020, mais au cours de la même année 2008, un deuxième document a ramené son terme à 2012. Par la suite, un troisième document du Plan a été élaboré pour couvrir la période 2013-2015, bien que l'étude réalisée pour sa conception a fixé un horizon allant jusqu'à 2020. Cette situation renseigne, ainsi, sur un manque de visibilité à moyen et long terme quant au modèle de développement du commerce intérieur à adopter. Cette situation s'est reflétée négativement sur l'aspect budgétaire et financier, notamment par la non mobilisation des moyens nécessaires à la réalisation des différents chantiers sur toute la période que devait couvrir le plan, à savoir 2008-2020.

Par ailleurs, la multiplicité des intervenants au niveau du secteur du commerce et de la distribution n'a pas été suffisamment prise en compte lors de la conception du Plan, ce qui a limité l'adhésion de toutes les parties prenantes aux différents chantiers définis dans le cadre du plan. De plus, le Plan n'a pas défini clairement une chaîne logique de résultats qui établit un

lien explicite entre l'objectif global à atteindre et les différentes actions qui concourent à sa réalisation, ni les moyens d'y parvenir.

En conséquence, les insuffisances de conception ont eu un impact réel sur la durabilité des projets réalisés, puisque les actions entreprises par le ministère et les autres parties prenantes ne se sont pas inscrites dans une logique de continuité sur un horizon fixe à moyen et long terme. A cela, s'ajoute le coût important des études réalisées, pour formaliser les différents changements dans le Plan Rawaj, et qui s'est élevé à un montant global de près de 30,97 MDH, entre 2008 et 2015.

Les réalisations principales du plan Rawaj ont concerné la modernisation du commerce de proximité, puisque cette composante a bénéficié de plus de 80% de l'enveloppe budgétaire qui lui a été dédiée. Toutefois, cette modernisation, qui n'a touché que 3% du total des points de vente de cette catégorie et 10,74% par rapport à l'objectif prévu par le plan, au départ, de 30.000 points de vente par an, a été conduite sans une précision de la nature des activités ou des dépenses éligibles au financement et en l'absence de critères permettant d'effectuer un ciblage par nature d'activité ou par territoire, à même de garantir un impact significatif des actions de modernisation. En outre, l'effort en matière de modernisation s'est concentré, notamment, sur les projets de réhabilitation des espaces commerciaux à travers seulement l'acquisition des équipements et n'a pas concerné les autres concepts de modernisation prévus dans le plan, comme la mise en réseau et la labélisation.

S'agissant du programme dit "Accompagnement des champions nationaux" dédié aux PME marocaines qui souhaitent développer des concepts de franchise qui leur sont propres au niveau national et/ou international, seulement 11 entreprises ont été accompagnées sur un objectif prévu de 25 entreprises à l'horizon 2012.

Sur un autre registre, d'autres projets structurants pour le secteur du commerce ont été planifiés au niveau du plan Rawaj, mais ils n'ont pas été concrétisés ou tardent à voir le jour. Il s'agit, notamment, des projets relatifs à l'urbanisme commercial, aux centrales d'achat, au commerce ambulancier, aux zones d'activités commerciales et aux marchés de gros des fruits et légumes.

En somme, les carences qu'a connu le Plan Rawaj, aussi bien lors de sa conception que lors de sa mise en œuvre, ont concouru à son arrêt à mi-chemin, ne lui permettant pas, ainsi, d'atteindre ses objectifs combien importants pour le développement du secteur et pour son impact sur le PIB et l'emploi. En conséquence, les autorités gouvernementales concernées sont appelées à tirer les leçons qui s'imposent de cette expérience.

Dans ce cadre, la Cour a recommandé au ministère de l'industrie et du commerce de veiller, lors de la conception de futures stratégies pour le secteur du commerce et de la distribution, à la définition d'un cadre logique clair, avec des axes et des objectifs qui traduisent une réponse réelle aux problématiques du secteur, tout en les priorisant en fonction des exigences et des besoins du secteur. Également, **il s'avère nécessaire de prendre en compte** le caractère transversal du secteur du commerce et de la distribution par l'implication effective des parties prenantes clés, aussi bien lors de la phase de la conception du plan que durant sa mise en œuvre afin d'atteindre une meilleure appropriation et implémentation des actions programmées.

Système national d'infrastructure qualité et gestion de l'institut marocain de normalisation

Le système d'infrastructure qualité (SIQ) désigne l'ensemble des domaines d'activité de la gestion de la qualité, de la métrologie, de l'évaluation de la conformité y compris la certification et l'accréditation ainsi que la normalisation. La loi n° 12.06 relative à la normalisation, à la certification et à l'accréditation et régissant les principales composantes du SIQ a traité des principaux concepts et acteurs du secteur, à savoir le Conseil supérieur de normalisation, de certification et d'accréditation (CSNCA), le Comité marocain d'accréditation (COMAC) ainsi que l'Institut marocain de normalisation (IMANOR).

La mission thématique, effectuée par la Cour des comptes, sur le SIQ et la gestion de l'IMANOR a permis de relever des observations et de formuler des recommandations, dont les principales sont résumées comme suit.

Sur le plan institutionnel et stratégique, le CSNCA, dont la mission est l'assistance du gouvernement dans la définition de la politique nationale en matière de normalisation, de certification, d'accréditation et de promotion de la qualité, ne s'est réuni que deux fois depuis sa création au lieu de sept fois (la dernière réunion date du 15 juillet 2013). En outre, il a été constaté l'absence d'une politique nationale formalisée et intégrée en matière de qualité permettant de concrétiser le SIQ et d'établir la feuille de route fédérant les différents acteurs publics, privés et associatifs et définissant les engagements nationaux, les responsabilités, les ressources requises et les objectifs à atteindre.

S'agissant des composantes du SIQ, par rapport à la métrologie légale, malgré le développement technologique continu que connaît ce domaine,

le cadre juridique ne suit pas cette tendance. En effet, l'actualisation des textes juridiques relatifs à la métrologie ne se fait pas d'une manière régulière, puisqu'elle n'a pas eu lieu depuis 2012. Le même constat a été enregistré pour la mise à jour de l'étalonnage des instruments de mesure. En effet, la dernière opération d'étalonnage a été effectuée en 2005. Ce retard est de nature à impacter la qualité et la fiabilité des opérations de contrôle entreprises par le ministère de l'industrie et du commerce.

Par ailleurs, l'accréditation est prononcée par le ministère chargé de l'industrie après avis consultatif du COMAC et examen des demandes par le service marocain d'accréditation (SEMAC). L'attribution de l'accréditation par le ministère peut porter atteinte à la garantie d'indépendance et d'impartialité du processus d'accréditation, compte tenu de ses différentes missions, et dont peuvent découler des risques de conflits d'intérêts, notamment eu égard à ses attributions en matière de régulation des secteurs de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies et de contrôle dans le domaine de la métrologie, de l'accréditation, de la qualité, de la sécurité en entreprise, de la surveillance du marché et de la protection du consommateur. Face à ces risques, plusieurs pays ont confié l'accréditation à des entités indépendantes ne relevant pas de l'Etat.

Cette accréditation ne jouit pas d'une reconnaissance à l'international engendrant un manque à gagner important aux organismes d'évaluation de la conformité (OEC) accrédités puisque leurs clients potentiels préfèrent des cabinets de certification étrangers disposant de la reconnaissance internationale.

Pour ce qui est de la composante normalisation, l'analyse de son organisation au sein des départements ministériels a montré que cette mission, bien qu'elle existe dans tous les départements, ne jouit pas de l'importance requise et n'est pas dotée des ressources humaines et organisationnelles nécessaires pour sa promotion et sa vulgarisation. Aussi, les entretiens effectués ont-ils confirmé que l'IMANOR n'est pas impliqué dans le processus d'élaboration des politiques publiques sectorielles, notamment dans les volets concernant l'adoption et la conception des différentes réglementations techniques. Ceci aurait permis aux politiques sectorielles de profiter des avantages qu'apportent les normes dans l'amélioration des conditions de leur mise en œuvre.

Concernant la certification, l'IMANOR a été accrédité par le SEMAC qui ne jouit pas de la reconnaissance à l'international. A cet effet, les certificats de conformité aux normes et aux référentiels marocains délivrés par l'Institut ne sont pas reconnus à l'échelle internationale. Une telle situation n'encourage pas les clients à recourir à la certification de l'IMANOR, comme elle est rarement exigée, et préfèrent recourir aux

services des organismes certificateurs ayant une accréditation reconnue à l'international. Cette situation a aussi généré, une forte concurrence dans le marché marocain de la certification qui a vu l'entrée en jeu des représentants des grands acteurs internationaux.

Eu égard à ce qui précède, **la Cour a recommandé** au ministère de l'industrie et du commerce de définir une politique publique pour le développement de l'infrastructure qualité fédérant l'ensemble des parties prenantes et de dynamiser le fonctionnement des organes de gouvernance et des acteurs principaux du secteur, notamment le CSCA. Le cadre institutionnel relatif au Système marocain d'accréditation (SEMAC) **mérite, aussi, d'être revu**, notamment, en s'orientant vers la création d'une entité indépendante d'accréditation reconnue à l'international.

Également, **la Cour estime** qu'il est important d'actualiser et de renforcer le cadre juridique relatif aux normes et à la métrologie légale, et que le développement de l'activité de normalisation dans les départements ministériels est à encourager.

Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences

L'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière créé par la loi n° 51-99 du 5 juin 2000. Elle est placée sous la tutelle du ministère chargé de l'emploi.

La mission de contrôle de la gestion de l'ANAPEC, effectuée par la Cour des comptes, a permis de relever des observations et d'émettre des recommandations, dont les principales sont résumées comme suit.

En matière de positionnement stratégique, le rôle d'intermédiation de l'ANAPEC est focalisé sur l'emploi qualifié. En effet, les programmes de promotion de l'emploi qu'elle gère, visent les chercheurs d'emploi (CE) diplômés, notamment les primo-chercheurs d'emploi (ceux qui sont en recherche du premier emploi). Par ailleurs, son rôle en matière de dynamisation du marché de travail reste limité. Le stock des CE inscrits était de 1.655.462 en 2019, dont 65% sont des jeunes âgés de 20 à 35 ans, avec 18% de bacheliers, 27% des diplômés de la formation professionnelle, 22% des diplômés de l'enseignement supérieur et seulement 6,42% des non diplômés (constitués généralement de la main d'œuvre saisonnière agricole inscrite en réponse aux offres de placement à l'international). De

plus, le taux des nouveaux inscrits ne représente que près de 14% en moyenne du total des CE inscrits, vu l'accumulation annuelle d'un stock important de CE inscrits et non encore insérés. Le nombre des jeunes arrivant annuellement à l'âge du travail, quant à lui, est estimé à 600.000, dont plus de 300.000 CE sont des diplômés de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle.

Par conséquent, l'ANAPEC n'est pas encore positionnée comme un service public d'emploi ouvert à toute personne en recherche d'emploi, y compris les non diplômés et les anciens diplômés, avec des programmes de promotion de l'emploi adaptés à chaque catégorie de la population, sachant que c'est une mesure édictée par la stratégie de l'emploi lancée en 2015.

Par ailleurs, selon l'article 3, alinéa 5, la loi n° 51-99 précitée, l'ANAPEC est chargée de mettre en place des programmes d'adaptation professionnelle et de formation-insertion dans la vie active en liaison avec les employeurs et les établissements de formation. Néanmoins, l'ANAPEC trouve des difficultés dans la gestion des programmes de formation qualifiante (formation contractualisée pour l'emploi et formation qualifiante ou de reconversion). En effet, n'étant pas un organisme spécialisé, elle ne dispose pas de capacités et des outils nécessaires pour garantir l'efficacité de ces programmes. En conséquence, cette attribution de l'ANAPEC nécessite un recadrage à travers, notamment, une implication directe d'organismes publics de formation dans ce processus.

S'agissant de l'accompagnement à la création d'entreprises, devant le manque de clarté des dispositions régissant les attributions de l'ANAPEC en la matière, elle n'arrive pas à fixer clairement son positionnement dans l'écosystème institutionnel concerné par la promotion de création des entreprises et, notamment, l'appui à l'auto-emploi. En effet, suite aux difficultés qu'a connue la mise en œuvre du programme Moukawalati, l'Agence a développé une nouvelle offre de services en 2015, mais sa portée demeure limitée et ne couvre pas toutes les étapes du cycle de vie d'un projet entrepreneurial. Le suivi post-crédation des entreprises demeure, dans ce cadre, le maillon faible des prestations offertes par l'ANAPEC.

Concernant la promotion de l'emploi salarié, elle est tributaire des performances des contrats d'insertion (CI) et du programme Tahfiz. Malgré les améliorations apportées au CI, des difficultés persistent, concernant leur assimilation et leur mise en œuvre. En outre, la pratique a montré que certains employeurs recourent continuellement à ces CI pour satisfaire leurs besoins en recrutement, profiter en permanence de ses incitations financières pour réduire leurs charges salariales, et gagner en flexibilité en matière de gestion des ressources humaines pour éviter

l'application du code du travail, du bénéfice de ces avantages couvre 24 mois. Ainsi, ces incitations ont induit un effet d'aubaine, en profitant plus aux employeurs qu'aux CE.

Eu égard à ce qui précède, **la Cour a recommandé** au ministère chargé de l'emploi de repositionner l'ANAPEC comme service public de l'emploi, avec des programmes de promotion de l'emploi adaptés à chaque catégorie de chercheurs d'emploi, et tout en reconsidérant son rôle en matière de gestion des formations qualifiantes.

Elle a recommandé, également, à l'ANAPEC de veiller au respect des engagements en matière de formation contractualisée pour l'emploi, comme une formation destinée à l'embauche, en assurant l'insertion des candidats formés, et de disposer d'une offre de services retraçant clairement les processus et les outils d'accompagnement et d'appui à la création d'entreprise, adaptée à chaque catégorie de porteurs de projets, et veiller au renforcement des capacités des conseillers spécialisés en emploi.

Secteurs de l'éducation, de la formation et du sport

- **Scolarisation en milieu rural**
- **Education inclusive**
- **Mécanismes d'orientation des élèves**
- **Enseignement supérieur agricole**
- **Gouvernance et gestion de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et technologique**
- **Formation professionnelle destinée au secteur automobile**
- **Relation entre le département des sports et les fédérations sportives**

Scolarisation en milieu rural

La scolarisation en milieu rural a été au cœur des principales stratégies adoptées par notre pays en matière d'éducation et de formation, notamment, la Charte Nationale d'Éducation et de Formation (CNEF), le Programme d'Urgence (PU) et la Vision Stratégique (VS) 2015-2030.

Cet intérêt accordé par l'Etat à la scolarisation en milieu rural se manifeste par l'effort public qui lui a été consenti. En effet, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le niveau du coût annuel par élève en milieu rural, est passé de **7 580 DH** à **7 985 DH**, entre 2017 et 2019, contre, respectivement, 6 391 DH et 6 788 DH en milieu urbain.

Néanmoins, la mission de contrôle effectuée par la Cour des comptes a révélé que bien que le bilan de la scolarisation en milieu rural ait enregistré des améliorations notables, il reste en-deçà des aspirations, étant donné que la généralisation et « la parité genre » qui sont quasiment atteintes au niveau du primaire, grâce aux efforts consentis pour la scolarisation de la fille, ne sont pas assurées au niveau du secondaire. En effet, le Taux Brut de Scolarisation au niveau du secondaire collégial en milieu rural, pendant l'année scolaire 2018-2019, était de 74,1%, dont 82,4% pour les garçons et 65,4% pour les filles. De plus, des disparités ont été relevées, dans ce domaine, entre les Académies Régionales de l'Éducation et de la Formation (AREFs). Il convient de préciser, également, que la

généralisation au niveau du primaire en milieu rural demeure compromise par la persistance des inscriptions tardives des élèves.

Concernant le taux d'abandon scolaire en milieu rural, en dépit des efforts consentis, il reste élevé, en comparaison avec le milieu urbain, notamment dans le cycle collégial, avec un taux de 12,2% au titre de l'année scolaire 2019-2020, contre 9,3% en milieu urbain. Il convient de rappeler que ce taux a baissé ces dernières années pour les trois cycles de l'enseignement scolaire (entre 2018-2019 et 2019-2020, la baisse était de 0,9% , 1,7% et 1,4%, respectivement, pour le primaire, le collégial et le qualifiant), et ce, grâce aux programmes d'appui social à la scolarisation⁴.

S'agissant de l'éducation non formelle, La Cour a également relevé que des efforts importants ont été consentis, à ce niveau, mais à un rythme ne permettant pas d'atténuer, de façon parallèle, les phénomènes de non scolarisation ou de déscolarisation en milieu rural. Il a été constaté, également, que la fille en milieu rural devient de plus en plus performante dans ses études, à même de dépasser le garçon sur certains aspects en la matière. Toutefois, malgré ces progrès, le niveau de la présence de la fille dans les cycles de l'enseignement secondaire en milieu rural, reste encore insuffisant.

La mission de contrôle a également révélé que l'intérêt accordé à la généralisation de la scolarisation en milieu rural était, parfois, au détriment de la qualité. De ce fait, l'amélioration enregistrée dans le rendement interne reste compromise par des aspects de décrochage scolaire, outre le fait que le niveau d'apprentissage des élèves scolarisés en milieu rural demeure en-deçà des aspirations, tel qu'il est confirmé par les scores de ces élèves dans les tests internationaux d'évaluation des performances scolaires.

Par ailleurs, il a été noté la faiblesse du niveau du préscolaire en milieu rural en dépit des efforts consentis à ce sujet, étant donné qu'il reste prédominé par les structures traditionnelles comme les *msid* dont le contenu pédagogique ne répond pas toujours aux exigences du préscolaire moderne. La Cour a également relevé que l'égalité des chances entre milieu rural et milieu urbain n'a pas été suffisamment assurée en ce qui concerne les cours à distance au cours de la période de la pandémie du Coronavirus, notamment en ce qui concerne la disponibilité de moyens matériels permettant de bénéficier de cette opération.

⁴ Notamment le programme *Tayssir*. En effet, selon l'enquête sur « l'appui social à la scolarisation » réalisée par l'ONDH en 2018, un non bénéficiaire de *Tayssir* a 2,5 fois plus de risques d'abandonner ses études qu'un bénéficiaire de ce programme.

Concernant **les facteurs ayant présidé aux contreperformances en matière de scolarisation en milieu rural**, la Cour a relevé l'insuffisance, et dans certains cas, l'absence des inspecteurs pédagogiques pour certaines matières principales du cycle secondaire, en plus d'un taux élevé d'absentéisme des enseignants exerçants en milieu rural et la non maîtrise des présences via le système « *MASIRH* ». Elle a également noté la persistance du recours aux classes à cours multiples, avec toutes les difficultés que cela pose, aussi bien pour les enseignants que pour les élèves, en plus de la baisse du niveau d'encadrement des élèves du secondaire en matière d'orientation et ce, en raison du recul de l'effectif des conseillers en orientation et l'augmentation continue des effectifs des élèves concernés par ce type d'encadrement.

La Cour a, de surcroît, relevé une insuffisance au niveau **de l'organisation et de l'encadrement administratifs** et sur le plan du fonctionnement des conseils de gestion des établissements scolaires en milieu rural. Cette situation impacte négativement la gouvernance de ces établissements.

S'agissant **des conditions de scolarisation en milieu rural**, il a été constaté que plusieurs établissements scolaires ne sont pas raccordés aux réseaux de distribution de l'eau, de l'électricité ou de l'assainissement liquide (selon les données de l'année scolaire 2018-2019, sur un total de 17.705 établissements, dont 12.943 satellites, 4.997 unités ne sont pas raccordées aux réseaux de distribution de l'électricité, 7.262 ne sont pas raccordées aux réseaux de distribution de l'eau et 8.255 ne sont pas raccordées aux réseaux d'assainissement liquide). Cette situation est à même de compromettre l'attractivité de ces établissements.

Par ailleurs, la Cour a constaté que plusieurs établissements scolaires du milieu rural continuent à utiliser **les salles de classe en préfabriqué**, notamment celles construites avec des matériaux contenant de "l'amiante". La Cour a également noté l'insuffisance des accessibilités au profit des élèves à besoins spécifiques, en plus des difficultés et des insuffisances pour assurer le service lié au chauffage des établissements scolaires qui le nécessitent.

En outre, plusieurs établissements scolaires du milieu rural manquent **de matériel didactique**, notamment pour les laboratoires de "la physique-chimie" et "des sciences de la vie et de la terre", ce qui entrave le bon déroulement des séances de ces matières.

Concernant les aspects liés à **l'appui social au profit de la scolarisation**, la Cour a relevé que l'offre en matière d'hébergement scolaire n'arrive pas à répondre à tous les besoins exprimés, ce qui est à même d'entraver la poursuite des études en milieu rural, notamment pour les filles. La Cour a

également constaté l'état non adéquat d'un certain nombre de dortoirs et de services sanitaires au niveau de certains internats du milieu rural.

La Cour a, de surcroît, noté la non généralisation des cantines scolaires à tous les établissements scolaires du milieu rural, en plus des difficultés d'offrir le transport scolaire, en garantir la qualité et en assurer la pérennité. Cette situation est de nature à contraindre certaines catégories d'élèves à abandonner l'école.

S'agissant du programme "Tayssir", outre certains cas de retard dans le transfert des subventions, des insuffisances au niveau du ciblage ont été relevées. En outre, il a été constaté que les kits distribués dans le cadre de la mise en œuvre de l'Initiative Royale « un million de cartables », sont insuffisants et non complets et leurs composantes sont de moindre qualité.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour a recommandé de s'attaquer de manière ferme aux facteurs ayant conduit aux contreperformances liées aux aspects pédagogiques, notamment l'absentéisme des enseignants et les insuffisances de l'encadrement administratif et de l'opération d'orientation des élèves.

La Cour a également recommandé de redoubler d'efforts, en collaboration avec le ministère chargé des finances, les collectivités territoriales et les autres parties concernées (les autorités locales, l'ONEE...) pour assurer la logistique nécessaire à l'amélioration des conditions de scolarisation en milieu rural, et pour consolider l'appui social à la scolarisation afin d'améliorer les conditions d'hébergement dans les internats, de généraliser les cantines scolaires à tous les établissements scolaires du milieu rural et d'élargir le niveau de couverture en transport scolaire, tout en améliorant sa qualité et en garantissant sa pérennité.

Par ailleurs, **la Cour a recommandé** de reconsidérer le programme "Tayssir", notamment en ce qui concerne le ciblage, et d'améliorer la mise en œuvre de l'Initiative Royale "un million de cartables" en veillant à ce que les kits distribués soient suffisants, complets et répondant aux exigences requises en termes de qualité, et ce dans le cadre de l'important chantier du registre social unifié.

Education inclusive

Le quatrième levier de la vision stratégique 2015-2030, inhérente au projet de l'éducation inclusive, est venu avec une nouvelle approche visant à intégrer les enfants handicapés dans les écoles, prenant en compte la nature du handicap, en garantissant les conditions nécessaires pour assurer l'équité et l'égalité des chances pour les enfants en situation de handicap avec leurs pairs au cours de leur parcours scolaire. A cet égard, le Programme National pour l'Éducation Inclusive a été lancé le 24 juin 2019, avec comme objectif de mobiliser tous les moyens disponibles et de prendre les mesures nécessaires pour garantir le droit à une éducation et une formation de qualité pour les élèves en situation de handicap au sein des différentes composantes de l'école, et leur permettre d'acquérir les compétences de base facilitant leur intégration dans toutes les filières éducatives (préscolaire, primaire, collège, secondaire).

Concernant **la formalisation du Programme National pour l'Éducation Inclusive**, il a été constaté que ce dernier n'a pas été dévoilé sous forme d'un document officiel énonçant des objectifs détaillés, avec des périodes d'achèvement et des coûts estimatifs de chaque élément du projet. Il n'a pas également précisé ni les intervenants et leur responsabilité, ni les mécanismes de pilotage et de suivi, et d'évaluation basés sur des indicateurs précis. Par conséquent, cette situation entrave la mise en œuvre du principe de la réédition des comptes et la contractualisation avec les responsables en spécifiant les résultats escomptés sur la base d'indicateurs précis.

Il a été également relevé **un manque de coordination avec certains acteurs** concernés par le programme, comme les départements ministériels concernés, les entités impliquées dans le programme au niveau des ressources financières et les institutions expérimentées dans le domaine de la formation. De même, le programme n'a pas bénéficié des moyens que l'Initiative Nationale pour le Développement Humain pouvait mettre à sa disposition (construction de classes équipées). Il a été enregistré, aussi, un manque d'implication dans le programme du secteur de la formation professionnelle et du secteur privé.

Quant aux prévisions financières, il a été constaté un manque d'estimations financières détaillées du programme traduisant sa consistance et permettant d'atteindre les objectifs y afférents. En outre, les crédits budgétaires alloués aux académies, pour ce programme, sont déterminés sans consultation des responsables du programme au niveau opérationnel, pour la définition des besoins des établissements scolaires en

fonction des priorités, notamment en ce qui concerne l'acquisition d'équipements didactiques et audiovisuels dédiés aux classes de qualification et de soutien, et la formation des cadres pédagogiques dans le domaine de l'éducation inclusive ainsi que la réhabilitation des infrastructures.

La formation initiale et continue des ressources humaines reste insuffisante. En effet, les modules de formation prévus par ce programme n'ont pas encore été réalisés au niveau de la formation initiale pour l'année scolaire 2019/2020. En outre, au niveau de la formation continue les objectifs tracés ne sont pas atteints au cours de la même année, en plus d'insuffisances dans les formations des cadres administratifs et pédagogiques dans le domaine de l'éducation inclusive.

S'agissant des locaux dédiés à la formation, il a été constaté que la part des salles équipées de ressources pour la qualification et le soutien demeure faible. En effet, d'après les données fournies, seulement 3% des salles sont qualifiées au niveau national au cours des années scolaires 2018/2019 et 2019/2020.

De même, concernant l'équipement des établissements, des insuffisances ont été constatées au niveau des accès facilitant l'inclusion à toute personne ayant des difficultés de mobilité, de vision, d'audition ou autre. En effet, le nombre d'établissements dotés de ces accès au niveau national reste faible. Il est passé de 1274 durant l'année scolaire 2018-2019 à 1390 au titre de l'année scolaire 2019-2020, soit un taux de réalisation n'excédant pas 12% pour les deux années, même si la présence de panneaux, de passages, de signalisation et de voies claires avec des normes spécifiques sont nécessaires au sein des établissements scolaires.

Sur le plan pédagogique et sanitaire, il a été constaté que les établissements scolaires n'adaptent pas les programmes d'études et les méthodes d'enseignement aux types et au degré d'handicap en coordonnant les efforts afin d'adopter le projet pédagogique individuel, comme indiqué dans le programme d'éducation inclusive. En outre, il a été observé la non-adaptation du système des examens aux différents handicaps, ce qui ne contribue pas à la simplification de l'éducation inclusive.

En outre, il a été constaté un manque de diagnostic médical préalable, dont le coût est élevé pour les parents ou le manque de spécialistes dans ce domaine dans les collectivités territoriales concernées, ou encore en raison de la non-accomplissement de toutes les étapes du diagnostic par tous les spécialistes (diagnostic médical, psychologique, psychomoteur, orthophonique...); ce qui implique que l'élève poursuit ses études normalement jusqu'à ce que son handicap soit découvert.

Par ailleurs, les statistiques de l'enquête nationale sur le handicap de 2014 ont révélé qu'un nombre important d'enfants n'accède pas à l'école. L'un des facteurs expliquant ce déficit est l'insuffisance de certaines prestations sociales telles que le transport scolaire approprié, l'accessibilité, les services médicaux et paramédicaux, l'assistance sociale et le soutien financier. Cette situation se complique davantage dans le cas des handicaps sévères qui nécessitent des centres spécialisés pour la prise en charge des enfants concernés.

Suite aux observations enregistrées, **la Cour a recommandé** d'impliquer les différentes parties prenantes, dans ce domaine, à travers l'amélioration des mécanismes de coordination, de suivi et d'assistance au sein du système d'éducation et de formation.

La Cour a également recommandé de mobiliser les ressources financières nécessaires à la réalisation du programme, tout en veillant à la définition précise des besoins et à l'adoption d'une approche pluriannuelle, en plus de l'accélération de la construction et de l'aménagement des salles de ressources pour la qualification et le soutien afin d'atteindre les objectifs établis, tout en dotant les établissements scolaires des accès et services sanitaires, conformément aux spécifications adoptées pour intégrer les personnes dans une situation d'handicap.

Enfin, **il a été recommandé** d'établir une carte scolaire prospective spécifique basée sur des données précises identifiant les ressources nécessaires à la réalisation du programme national d'éducation inclusive.

Mécanismes d'orientation des élèves

L'orientation scolaire constitue l'un des principaux piliers de l'amélioration de la qualité du système éducatif. Elle permet aux élèves de bien choisir leurs parcours académiques et professionnels correspondant à leurs aspirations et capacités. En effet, la mise en œuvre de l'approche de l'orientation précoce et active, contribue positivement à la formation de compétences capables de s'intégrer au marché du travail et de favoriser la réalisation du développement durable.

Dans ce cadre, le régime d'orientation pédagogique a connu plusieurs réformes successives depuis l'adoption de la Charte nationale de l'éducation et de la formation (2000), le programme d'urgence (2009-2012) et la vision stratégique (2015-2030). Les orientations de cette dernière ont été instituées dans la loi-cadre n°51-17 relative au système d'éducation, de

formation et de recherche scientifique, publiée (en langue arabe) le 17 Hija 1440 (19 août 2019).

Afin d'évaluer l'efficacité et l'efficience du régime de l'orientation scolaire, suite aux différentes réformes, il a été procédé à l'examen des mécanismes d'orientation des élèves adoptés par le secteur de l'éducation nationale. La Cour a pu relever plusieurs observations, dont les principales sont résumées comme suit.

Concernant la mise en œuvre de l'approche de l'orientation précoce, celle-ci revêt une importance capitale dans les différentes réformes précitées, afin d'aider les élèves - dès leur plus jeune âge - à découvrir leurs aspirations et les aider dans leur choix. Néanmoins, après plus de 20 ans, l'approche de l'orientation précoce demeure encore en ses débuts et accuse un retard significatif dans l'adoption du projet personnel.

En matière de généralisation des services d'information et d'aide à l'orientation pour tous les niveaux scolaires, il a été constaté que, dans certains établissements d'enseignement secondaire, ces services se limitent aux élèves de la troisième année secondaire, et ils ne couvrent pas l'ensemble des niveaux de l'enseignement secondaire qualifiant. En outre, il a été relevé la non réalisation de l'objectif de généralisation des espaces d'orientation, et ce, depuis le lancement de la Charte nationale jusqu'à l'année scolaire 2019-2020.

S'agissant du taux d'encadrement des établissements d'enseignement secondaire et des élèves, il a été observé un faible taux national d'encadrement d'établissements d'enseignement pour la saison scolaire 2019-2020, qui a atteint 3,68 établissements pour chaque cadre d'orientation. Ce qui impacte la qualité des services d'orientation fournis, étant donné que la plupart des districts scolaires ne sont pas couverts, d'une manière permanente, par ces cadres d'orientation. Le nombre de districts non couverts pour l'année scolaire 2019-2020 a atteint un total de 39 districts. Quant au taux d'encadrement des élèves, il demeure faible, vu que le nombre d'élèves de l'enseignement secondaire, collégial et qualifiant, pour chaque cadre en orientation a progressivement augmenté entre l'année scolaire 2016-2017 et l'année 2019-2020, passant de 2.662 à 2.920 élèves par cadre en orientation. Dans les faits, de nombreux districts scolaires enregistrent plus que le double du taux national.

Concernant l'orientation des nouveaux élèves vers les tronc communs, il a été relevé qu'elle s'effectue, parfois, avec une moyenne inférieure à 10 sur 20. Ainsi, 4465 élèves ont été orientés vers le tronc commun scientifique et technologique avec une moyenne de moins de 8 sur 20 sans disposer du minimum des acquis scolaires nécessaires, qui représentent une condition nécessaire pour la réussite et le passage au cycle

scolaire suivant. Cette situation interroge l'efficacité et la crédibilité des critères adoptés pour orienter ces élèves.

Au niveau de la réorientation des élèves, il a été observé que 15% des élèves, sont revenus sur leur première décision d'orientation durant l'année scolaire 2018-2019. Cet élément remet en cause l'efficacité de la première décision d'orientation, qui peut être liée à l'incapacité du système d'orientation à remplir ses objectifs, tels que le refus de la branche qui leur est assignée ou l'insuffisance des informations fournies à l'occasion de la présentation des services d'informations scolaires, professionnelles, de consultation et d'accompagnement, ou à d'autres facteurs liés à l'élève ou à la structure éducative.

Par ailleurs, une faible coordination entre le département de l'éducation nationale et celui de l'enseignement supérieur a été observée. Cette faiblesse se manifeste par l'absence d'une procédure d'orientation active qui vise l'accompagnement individuel des élèves de la deuxième année du cycle du baccalauréat, qui souhaitent poursuivre leurs études supérieures afin de les aider à choisir les branches qui correspondent à leurs aptitudes.

Concernant les structures pédagogiques des tronc communs, elles demeurent limitées et souffrent encore d'un encombrement. La faiblesse de la structure pédagogique, aussi bien physique qu'humaine, constitue un obstacle, d'une part, pour l'élève à choisir certaines branches, et d'autre part, pour les conseils de classes d'orientation pour satisfaire toutes les demandes. Cette situation est évidente pour les tronc à places limitées, d'autant plus que les structures sont délimitées sur la carte scolaire au début de chaque année scolaire en fonction des résultats de l'année précédente.

Eu égard à ce qui précède et afin d'améliorer la gestion de l'orientation scolaire, la Cour des comptes a recommandé au ministère de tutelle d'activer l'adoption du projet personnel dans le sens de la vision stratégique, en tenant compte de la possibilité de déployer les outils technologiques et d'utiliser le système Massar et les possibilités offertes par Internet à travers la création d'une plateforme électronique interactive et l'exploitation des réseaux sociaux pour intensifier la communication avec les élèves.

La Cour des comptes considère que l'amélioration du taux d'encadrement des élèves et des établissements scolaires revêt une importance particulière, et ce, pour assurer l'équilibre des districts scolaires de l'orientation, dans le but de parvenir à la concrétisation de l'approche individuelle de l'élève, afin d'atteindre les objectifs d'une orientation précoce et active.

De même, **la Cour a recommandé** la mise en place d'un système d'orientation actif qui permet une coordination entre les départements de l'éducation nationale, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur en vue d'assister les élèves à choisir des filières d'enseignement supérieur qui correspondent au type de baccalauréat obtenu pour pouvoir réaliser leurs projets personnels.

Enseignement supérieur agricole

Le dispositif d'enseignement supérieur agricole est composé de trois établissements d'enseignement et de recherche, sous tutelle du ministère de l'agriculture, de la pêche maritime et des eaux et forêts, à savoir : l'Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès (ENAM) créée en 1945, l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II (IAV) créé en 1968 et l'Ecole Nationale Forestière d'Ingénieurs (ENFI) créée en 1968. L'IAV et l'ENAM sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, alors que l'ENFI est un service de l'Etat géré de manière autonome (SEGMA).

Les missions de contrôle de la gestion des trois établissements, effectuées par la Cour des comptes, ont permis de relever des observations et d'émettre des recommandations dont les principales sont résumées comme suit.

En matière de planification stratégique et de gouvernance, les trois établissements ont besoin d'un renforcement de leur pilotage stratégique, de l'amélioration de leur gouvernance et d'une mise à niveau de leur arsenal juridique. Dans ce sens, en l'absence d'une déclinaison de la stratégie nationale de la formation et de la recherche agricoles en indicateurs et actions propres à chacun d'entre eux, les trois établissements ne disposent pas de stratégies formalisées, et validées par leurs organes décisionnels, leurs permettant d'avoir une vision à moyen terme et d'anticiper les contraintes et les défis d'un environnement en perpétuel changement nécessitant la mise en place de stratégies adaptées.

En outre, le projet phare de création d'un pôle polytechnique regroupant l'IAV, l'ENAM et l'ENFI, ne s'est toujours pas concrétisé, induisant des retards dans l'adoption de plusieurs réformes organisationnelles de ces établissements (révision de l'organigramme, statut du personnel, organisation des filières et départements, etc.).

Dans ce cadre, la Cour a recommandé aux trois établissements de mettre en place des stratégies de développement formalisées et pilotées par les

instances décisionnelles et procéder à la révision du cadre juridique régissant le fonctionnement des établissements et de leurs organes de gestion en conformité avec les dispositions de la loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur.

Concernant les missions de formation, les trois établissements sont confrontés aux contraintes de départ massif en retraite des enseignants chercheurs (EC) et des techniciens de laboratoires, en l'absence de plans de relève, couplées à l'insuffisance et la vétusté des infrastructures et des équipements pédagogiques et de recherche.

L'analyse de l'âge du corps professoral des trois établissements a montré que plusieurs EC atteindront l'âge de la retraite dans les prochaines années. En effet, d'ici 5 ans, 103 EC seront à la retraite (dont 79 à l'IAV, 13 à l'ENAM et 11 à l'ENFI). Cette situation présente une grande contrainte à l'action de formation, sachant que parmi les EC concernés, certains disposent de profils rares dans des spécialités comme les sciences géomatiques, les sciences vétérinaires, la production animale, le pastoralisme, etc.

En conséquence, la diminution accrue des effectifs des EC couplée à l'augmentation des effectifs des étudiants, la rareté de profils spécialisés et l'absence d'un plan de relève, risqueraient d'entraver sérieusement, et dans le court terme, la qualité de la formation et de la recherche scientifique au sein de ces établissements.

Ce problème est accentué par une gestion des EC peu optimisée et une insuffisance dans la programmation des activités d'enseignement et leur suivi. En effet, l'analyse de la charge horaire réalisée par les enseignants des trois établissements durant la période entre 2014-2015 et 2018-2019, a révélé que le volume horaire enseigné demeure faible, au regard de ce qui est prévu par l'article 5 du décret n°2-96-804 portant statut particulier des enseignants chercheurs des établissements de formation des cadres. Ainsi, le volume horaire enseigné a enregistré, en moyenne, un taux de 31% pour l'ENAM, 37% pour l'IAV et 40% pour l'ENFI, par rapport à la charge horaire exigée par la réglementation. De plus, cette analyse a montré des disparités importantes entre les volumes horaires réalisés par l'ensemble des EC, avec même des enseignants sans charge horaire.

Cette situation est accompagnée, paradoxalement, d'un recours de plus en plus important à la vacation dont le volume horaire n'a cessé d'augmenter dans les trois établissements. Il a atteint, pendant l'année 2018-2019, un total de 12.239 heures de vacations à l'IAV, 2.190 à l'ENAM et 1.026 heures à l'ENFI.

S'agissant du système d'évaluation des enseignants et des enseignements, les trois établissements ne disposent pas d'un système permettant l'évaluation périodique des enseignements dispensés conformément aux articles 77 et 78 de la loi n° 01-00, précitée. En outre, ces établissements n'ont ni défini, ni diffusé des critères et des modalités clairs pour l'évaluation des enseignants à travers un système de collecte des avis des étudiants sur les programmes, les méthodes d'enseignement et les outils pédagogiques utilisés. Ainsi, il s'avère difficile de se prononcer sur la qualité des cours (pertinence du contenu, équilibre théorie/pratique, supports utilisés, organisation, méthode, ...) dispensés par les enseignants, sachant qu'aucun contrôle n'est exercé sur leurs activités pédagogiques.

Concernant la formation continue, bien que les expertises des enseignants des trois établissements soient variées, et même exclusives dans certaines spécialités, ces établissements ne disposent pas d'une vision formalisée définissant les objectifs à atteindre, les partenaires à cibler et un plan d'actions pour promouvoir la formation continue. Dans ce sens, il a été constaté que ces établissements ne mènent aucune action ciblée et adaptée de promotion des prestations de la FC en concertation avec le monde socio-professionnel et ne disposent pas d'une procédure en matière de prospection du marché des FC non diplômantes.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé aux trois établissements, en matière de gestion des enseignants, de mettre en place des plans de relève et de prendre les mesures nécessaires pour le respect par les enseignants du volume horaire réglementaire et d'adopter un système d'évaluation de leurs performances et de renforcement de leurs capacités pédagogiques.

Elle a recommandé, également, de faire adopter, par les conseils d'administration, un programme pluriannuel de développement des infrastructures pédagogiques et de recherche et d'acquisition des équipements et matériels tenant compte de l'état de vétusté de ces infrastructures, de l'augmentation des effectifs des étudiants, des besoins de formation et de recherche et des évolutions technologiques.

Par ailleurs, **la Cour considère** qu'il est nécessaire de renforcer l'activité de formation continue, notamment, par la mise en place de formations diplômantes, l'instauration de mécanismes de prospection du marché des formations continues et la concrétisation des conventions de partenariat avec le ministère de tutelle.

Pour ce qui est du développement de la recherche scientifique, en dépit de l'importance qu'elle revêt dans le développement de la connaissance et l'amélioration de la formation des ingénieurs, les trois établissements ne disposent pas de feuilles de route claires, adoptées par leurs organes de

gouvernance, et leur permettant d'identifier les thématiques de recherche prioritaires selon les orientations définies dans le cadre des différentes stratégies nationales, en l'occurrence le plan Maroc vert et, aujourd'hui, la stratégie Génération Green.

En conséquence, le manque de visibilité à long terme de cette activité a induit la dispersion notoire des thèmes de recherche émanant, notamment, des initiatives personnelles des chercheurs sans se focaliser sur des thématiques transversales définies à l'avance. Ceci a été accentué par la vétusté et l'obsolescence des infrastructures et du matériel scientifique, l'insuffisance des ressources humaines et la rareté des financements.

Dans ce sens, la Cour a recommandé de mettre en place une stratégie pluriannuelle formalisée pour le développement de la recherche scientifique et définir les domaines de recherche prioritaires en adéquation avec les différents plans sectoriels. En outre, la Cour estime, important, d'encourager la production scientifique par une plus grande implication des enseignants chercheurs dans l'activité de recherche, la mise à niveau des infrastructures scientifiques, la mise en place d'un budget dédié à la recherche et la mobilisation de plus de financements publics et privés.

Gouvernance et gestion de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et technologique

La Cour des comptes a diligenté, durant l'année 2020, plusieurs missions de contrôle de la gestion qui ont porté sur l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, il s'agit en l'occurrence des missions suivantes :

- Contrôle de la gestion de quatre universités, à savoir Moulay Ismail à Meknès, Ibn Zohr à Agadir, Hassan Premier à Settat et Chouaïb Doukkali à El Jadida. Ces universités accueillent 251.433 étudiants, soit 30% du nombre total d'étudiants des douze universités au titre de l'année universitaire 2018-2019. Concernant le nombre d'enseignants-chercheurs relevant de ces quatre universités, il était de 3.264 professeurs.
- Évaluation du système de délivrance des diplômes universitaires.
- Évaluation de la gouvernance des universités.
- Contrôle de la gestion du Fonds national de soutien à la recherche scientifique et au développement technologique et son rôle dans le

financement et le développement de la recherche scientifique et technologique.

Concernant la gouvernance des universités, les conseils des universités connaissent une participation limitée des représentants des secteurs socio-économiques aux travaux desdits conseils. L'article 9 de la loi n°01.00 a confié la gestion de l'université à un conseil à composition élargie comprenant des représentants de tous les secteurs concernés par l'enseignement supérieur. Cependant, après examen des procès-verbaux des réunions de conseils de certaines universités, il a été constaté que les représentants des secteurs économiques et professionnels et des collectivités territoriales n'ont pas participé à ces réunions, malgré le rôle important que ces parties puissent jouer dans le rayonnement de l'université et la facilitation de l'insertion des diplômés dans l'environnement local et régional.

Également, il a été relevé que l'autonomie des universités est limitée. Sur le plan pédagogique, le ministère de tutelle intervient dans l'accréditation des filières de formation et la création de nouveaux établissements universitaires. Et sur le plan financier, il y a une dépendance presque totale des universités des subventions du ministère avec un rôle limité du conseil de l'université dans la préparation du budget, puisque ces subventions sont destinées, à des objectifs fixés préalablement, sans que le conseil de l'université ne puisse en changer l'affectation. Enfin, au niveau de la gestion du patrimoine et des ressources humaines, l'autonomie de l'université est insuffisante, dans la mesure où le ministère n'a pas transféré la propriété du patrimoine immobilier et les ressources humaines aux universités, comme le dispose respectivement les articles 17 et 96 de la loi n°01-00 relative à l'enseignement supérieur.

En outre, bien que la loi n°01-00 permette la contractualisation dans certains domaines, il a été constaté que cet outil, comme moyen de reddition des comptes et d'appréciation des performances, n'a pas été adopté par le ministère de tutelle et les universités, à l'exception des programmes spécifiques.

De plus, l'absence d'un schéma directeur informatique ne permet pas à l'université d'identifier ses besoins en matériels informatiques, et les différentes applications informatiques nécessaires à la bonne conduite des activités, ainsi que celles liées à la recherche scientifique et à la gestion financière et administrative des universités. En l'absence de ce schéma directeur, les universités n'étaient pas en mesure de mettre en place un système d'information intégré, susceptible de couvrir toutes leurs activités et d'établir un lien entre la présidence et tous les établissements relevant

de l'université, ce qui constitue une entrave à la disposition d'une information efficace au moment opportun.

Au sujet de l'évaluation des performances des universités, la gestion de la formation fondamentale connaît un certain nombre de problèmes relatifs, essentiellement, à la faible capacité d'accueil par rapport au nombre croissant d'étudiants et au retard dans l'adoption de la stratégie de l'enseignement à distance. En effet, les universités ont accueilli un grand nombre de nouveaux inscrits à la licence. Ce nombre au premier semestre, dans divers établissements universitaires à accès ouvert, avoisine 50% du nombre total d'étudiants inscrits (le premier et le deuxième semestre de la licence). En parallèle, les universités n'ont pas investi dans l'enseignement à distance en utilisant les nouvelles technologies, à travers l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre de ce mode d'enseignement, et ce afin d'améliorer les conditions de formation du nombre élevé d'étudiants. Avec la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19, il s'est avéré que les universités n'étaient pas prêtes pour dispenser un enseignement à distance.

Le cycle de la licence fondamentale concentre le plus grand nombre de nouveaux inscrits et le nombre de ceux-ci dans le premier semestre dans tous les établissements universitaires à accès ouvert (qui représente 50% du nombre total d'inscrits au premier semestre de la licence) ne cesse de croître enregistrant un taux de 20% pour le cas de la faculté des sciences juridiques et économiques et sociales. En outre, il a été constaté que le nombre des étudiants qui s'inscrivent dans des formations en langue arabe devient de plus en plus important et ce pour des raisons liées, notamment, à la faible maîtrise de la deuxième langue d'enseignement. Cette situation comporte des risques d'insertion pour le grand nombre des diplômés de ces filières. En plus, les universités n'ont pas présenté de solutions pour faire face à la forte augmentation du nombre d'étudiants inscrits à la filière licence droit en arabe aux facultés des sciences juridiques, économiques et sociales.

En ce qui concerne l'encadrement pédagogique et administratif, il a été observé que l'évolution du taux d'encadrement n'est pas corrélée à celle du nombre important d'étudiants inscrits, notamment dans les facultés des sciences juridiques et économiques et sociales. Cette évolution disproportionnée s'est manifestée par la baisse du taux d'encadrement pédagogique et administratif, qui est passé pour le premier à 250 étudiants par enseignant durant l'année universitaire 2018/2019 contre 150 pendant l'année 2014/2015. Quant au second, il est passé à 500 étudiants par cadre pendant l'année 2018/2019 contre 250 durant l'année universitaire 2014/2015.

En se référant à l'indicateur du rendement interne, et bien que le nombre des diplômés ait connu une augmentation remarquable, au cours de la période allant de 2010 à 2019, le rendement interne demeure globalement faible et varie selon la nature de l'établissement et la nature de la filière. D'une part, les établissements à accès limité, de par leur nature et leurs conditions d'accès, ont un rendement largement supérieur à celui des établissements à accès ouvert ; d'autre part, le cycle de la licence est caractérisé par son rendement faible en comparaison avec celui du master étant donné que la majorité des étudiants inscrits n'obtiennent pas leur diplôme de licence en trois ans. D'où la nécessité de reconsidérer la pédagogie de la formation, avec la réalisation d'une étude approfondie pour identifier la raison de la baisse et de la faiblesse du taux de rendement interne.

Quant au rendement externe, les universités ne se sont pas encore engagées dans la collecte de données relatives au nombre de leurs diplômés et ne s'efforcent pas, non plus, de suivre leur parcours après l'obtention du diplôme, car elles ne mènent pas d'études qui concernent l'insertion de leurs diplômés dans le marché du travail ou bien la poursuite de leurs études supérieures. En plus, l'absence des membres représentant les chambres professionnelles et le secteur privé dans les travaux des conseils des universités ne favorise pas une meilleure promotion de la nature et la qualité des formations dispensées.

Concernant la formation continue, elle est caractérisée par l'absence d'offres de courte durée, et la plupart des offres se sont concentrées sur des formations diplômantes. A l'exception de quelques initiatives prises, par les universités en partenariat avec le secteur public ou privé, qui ne dépassent pas quelques programmes, l'offre de la formation continue de courte durée demeure limitée, ce qui traduit le peu d'intérêt accordé par les universités aux aspects marketing et commercialisation des offres de formation continue. Cette situation est justifiée, en partie, par l'absence d'une unité chargée de l'étude de marché et la promotion de ce type de formation susceptible d'être un levier pour le développement des ressources propres.

Il a été aussi constaté le manque d'homogénéité dans la gestion et l'organisation de la formation continue au sein des universités, qui demeurent régies par différents règlements internes adoptés par les conseils d'universités qui prévoient l'obligation de se conformer aux conditions d'accréditation des différentes formations continues et aux conditions d'inscription. Or, ces règlements n'ont jamais été respectés. En plus, aucune évaluation périodique n'a été faite pour apprécier le degré de conformité de ces formations continues aux conditions d'accréditation, au nombre d'heures enseignées et aux équipements scientifiques utilisées

pour les formations professionnalisantes. La formation continue, notamment professionnalisante, est accréditée en l'absence d'étude préalable pour déterminer son importance et sa satisfaction à la demande du marché du travail ; et même quand la filière est accréditée, elle ne fait pas l'objet d'une campagne de promotion pour garantir sa continuité et son succès.

Concernant la recherche scientifique et technologique des universités, il a été observé la faiblesse de son rendement. En se référant au nombre d'articles publiés et aux projets de recherche par rapport au nombre d'équipes, de laboratoires et de centres de recherche, au nombre d'enseignants-chercheurs et d'équipements scientifiques, ainsi qu'au nombre d'étudiants-chercheurs inscrits au cycle doctoral, la production scientifique des universités demeure faible. Bien que les universités affichent un nombre important de publications, celles dans des revues indexées reste faible, ainsi que le nombre de brevets.

Par ailleurs, la recherche scientifique affiche une faible valorisation de ses résultats. Bien que les conventions de financement et les contrats, conclus dans le cadre des quatre programmes financés par le Fonds National d'Appui à la Recherche Scientifique et au Développement Technologique, aient prévu la nécessité de déposer des demandes de brevets, le ministère n'a pas développé de vision pour la valorisation des résultats de la recherche et il n'a pas mis en place des mécanismes et procédures de suivi pour la valorisation des brevets ou de tout autre élément de la propriété intellectuelle générés par ces projets.

Sur la base de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de renforcer l'autonomie des universités en veillant au développement de leurs ressources propres et en leur accordant une plus grande liberté dans la création des filières et des établissements universitaires. En parallèle, il faut renforcer le principe de reddition de comptes en instaurant le principe de contractualisation entre le président d'université et le conseil d'université et entre le président d'université et les présidents des établissements.

De même, **la Cour a recommandé** d'investir davantage dans l'enseignement à distance en utilisant les nouvelles technologies, tout en adoptant une stratégie pour la mise en œuvre de cette approche comme l'une des solutions au problème de la faible capacité d'accueil et l'accroissement des étudiants et de la déperdition universitaire, et par conséquent l'amélioration des conditions de formations et de recherches dans les universités.

Formation professionnelle destinée au secteur automobile

La formation professionnelle destinée au secteur automobile concerne la formation dispensée par les instituts de formation aux métiers de l'industrie automobile (IFMIA-03 instituts) et les centres de formation par apprentissage intra-entreprises (CFA-IE) opérationnels au sein des entreprises du câblage destiné aux automobiles (16 sociétés), ainsi que les établissements relevant de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT) (139 établissements).

Au niveau des IFMIA, la Cour a enregistré des insuffisances entachant leur cadre juridique, notamment en ce qui concerne le contrôle et le suivi. En plus, les conventions de gestion déléguée n'ont pas prévu de procédure garantissant la continuité du service en cas de divergence sur des questions importantes (les investissements par exemple) mettant en cause le respect des engagements contractuels. De même, le concept « fin du contrat » n'a pas été explicité en précisant notamment des notions comme le transfert de contrat ou le transfert de gestion, ou la cession de la société. A titre d'exemple, ces insuffisances ont impacté négativement l'opération de transfert de la gestion de l'institut de formation aux métiers de l'industrie automobile de Kenitra.

En outre, il a été observé une prédominance de la formation qualifiante (FQ) et continue (FC) au sein de ces instituts. Durant la période 2014-2019, la formation initiale (FI) a connu une faible progression, et la part des bénéficiaires de ce type de formation ne dépasse pas 5% de l'ensemble des bénéficiaires de formation au sein de ces instituts, alors que celle des bénéficiaires de FQ et FC représente 90%.

Concernant la situation financière, elle est structurellement déficitaire, et selon les business plans de ces instituts, ce déficit persistera notamment dans les trois années à venir, et ce, en dépit des mesures prises dans le cadre de la promotion de la formation qualifiante et continue des salariés des entreprises actives dans le secteur de l'automobile.

Dans ce cadre la Cour a recommandé de développer davantage l'offre de formation initiale et d'établir un modèle-type de convention de gestion déléguée des IFMIA répondant aux principes d'efficacité et de reddition de comptes.

En ce qui concerne les CFA-IE, leur cadre juridique n'est pas encore achevé. L'autorité gouvernementale chargée de la formation professionnelle (DFP) a fixé, par circulaire n°1787/06 du 11/12/2006, les

modalités de création et de délivrance des autorisations d'ouverture des CFA-IE ainsi que les pièces relatives aux dossiers administratif et pédagogique. Cette circulaire a repris les dispositions de la loi n°13.00 portant statut de la formation professionnelle privée alors qu'elles ne peuvent pas être appliquées à ces CFA-IE.

Ainsi, la Cour a recommandé au DFP d'achever le cadre juridique pour une gestion plus efficace et efficiente de la formation professionnelle au sein des CFA-IE.

Au niveau de l'OFPPT, il a été constaté la faiblesse de l'offre en formation continue et le non achèvement de son cadre juridique. En effet, la formation de base domine l'offre dispensée par l'OFPPT et la formation continue reste cantonnée dans la limite de 1,15% de l'effectif global des bénéficiaires de formation durant la période 2009- 2018. En plus, la formation continue fait face à de nombreux obstacles d'ordre juridique et de gestion qui entravent son développement, et la cadence d'achèvement de son cadre juridique reste faible. En effet, malgré l'adoption de la loi n°60.17 du 5 octobre 2018 instituant et organisant la formation professionnelle continue aux profits des salariés du secteur privé, de certaines catégories de personnel des établissements et entreprises publics, et d'autres personnes non-salariées qui exercent une activité privée, aucun texte d'application, portant sur certains aspects nécessaires à sa mise en œuvre, n'a été adopté.

Par ailleurs, la contractualisation des objectifs du plan d'accélération industrielle (PAI) a été faite sans l'implication du DFP. Ce dernier n'a pas été signataire du PAI, alors qu'il est chargé de la mission générale d'élaboration de la politique gouvernementale en matière de la formation professionnelle, de l'exécution et de l'évaluation des stratégies élaborées pour le développement du secteur dans tous les domaines, à l'exception de ceux dévolus, en la matière, à l'Administration de la Défense Nationale et à la Direction Générale de la Sécurité Nationale.

Suite à ce qui précède, la Cour a recommandé à l'OFPPT, de développer davantage la formation continue en mettant en place un programme spécifique à cet effet et au DFP, d'activer la publication des décrets d'application de la loi n°60.17 susvisée, relative à l'organisation de la formation continue.

Quant à la gouvernance et au pilotage du système de la formation professionnelle, il a été relevé l'absence d'un cadre contractuel englobant l'ensemble des intervenants dans la formation professionnelle. A titre d'exemple, il n'existe pas de contrat-programme global pour le secteur automobile comprenant l'Etat, les opérateurs publics et privés de formation professionnelle et les acteurs économiques.

En plus, le DFP ne dispose pas d'un système d'information intégré ni d'un système de planification prévisionnel en raison du manque de données relatives aux prévisions de l'évolution des besoins économiques du secteur de l'automobile (comme un système de veille en commun).

D'un autre côté, le DFP ne procède pas à des évaluations périodiques des différentes composantes du dispositif de la FP permettant d'apprécier la réalisation des objectifs qui lui sont assignés et d'en apprécier la cohérence globale. De même, il a été observé l'absence d'une évaluation de l'exécution du plan de formation pendant la mise en œuvre du pacte national pour l'émergence industrielle (PNEI) pour s'assurer de sa pertinence par rapport aux exigences du contexte général et des priorités arrêtées.

Ainsi, la Cour a recommandé de veiller à l'élaboration des contrats programmes entre les différents intervenants dans la formation professionnelle, de manière à définir les obligations réciproques permettant d'atteindre les objectifs convenus sur la base de résultats mesurables, tout en renforçant les mécanismes de pilotage afin d'assurer un suivi rapproché du dispositif de la formation professionnelle et de mettre en place un système d'information intégré englobant tous les intervenants dans le dispositif de la formation professionnelle.

Relation entre le département des sports et les fédérations sportives

Le ministère en charge du secteur du sport est l'autorité gouvernementale de tutelle sur le service public du sport en termes de définition des stratégies, programmes et mesures du gouvernement visant à orienter, organiser, encadrer, soutenir et accompagner les différents acteurs concernés pour le développement du sport national. Tandis que les fédérations sportives, au nombre de 55, constituent un partenaire stratégique chargé de l'exécution de la mission du service public du sport et un trait d'union entre les athlètes et les associations sportives d'une part, et les championnats et sélections nationales d'une autre part.

Dans le but d'examiner dans quelle mesure les dispositions et outils mis en place par l'autorité gouvernementale compétente dans le secteur du sport contribuent à l'amélioration des mécanismes de partenariat, de coopération et de coordination avec les fédérations sportives, la Cour des comptes a effectué deux missions d'audit portant sur les différents aspects de la relation entre le ministère de tutelle et les fédérations sportives. Ces aspects

ont trait au cadre juridique, institutionnel et stratégique, aux aides financières et non financières, aux procédures d'approbation des statuts, de délivrance de l'habilitation légale et d'organisation d'événements sportifs, ainsi qu'aux procédures de contrôle, de suivi et d'évaluation des résultats et de l'impact de l'aide accordée pour le développement du sport.

De manière générale, les conclusions de ces deux missions peuvent se résumer en sept constatations majeures, dont trois représentent des acquis positifs réalisés grâce aux efforts fructueux déployés par le ministère pour améliorer et élever le niveau de certains aspects de la relation de partenariat avec les fédérations au cours des dix dernières années.

Ces acquis positifs concernent l'adoption d'un cadre juridique global, institutionnel et stratégique qui place les fédérations au cœur du système sportif et qui comprend des dispositions et mécanismes très prometteurs et ambitieux en termes d'encadrement, d'orientation et de renforcement des compétences et capacités des fédérations afin qu'elles puissent contribuer à la gestion du secteur du sport ; en plus, l'augmentation progressive et continue de la valeur et de la qualité des différentes formes d'aides allouées aux fédérations du sport, qu'il s'agisse d'aides financières ou en ressources humaines, d'équipements sportifs ou d'offres et programmes de formation sportive ; et enfin, l'élévation des relations avec les fédérations au niveau d'un partenariat contractuel qui s'appuie sur des conventions et contrats-programmes définissant les résultats ciblés pour tous les domaines d'intervention des fédérations contractantes.

En revanche, la Cour a relevé quatre insuffisances mises en évidence au moment de la mise en œuvre des efforts susmentionnés, et elles nécessitent un traitement radical à court et moyen termes, compte tenu de leur impact négatif sur l'établissement d'un partenariat solide, évolutif et exemplaire. Ces insuffisances se manifestent essentiellement à travers le retard enregistré dans la mise en œuvre de la stratégie nationale du sport à l'horizon 2020, puisqu'à un an du terme de cette stratégie, plus de la moitié des axes et chantiers structurants demeurent sans réalisation, du fait de la mise en œuvre partielle des composantes de cette stratégie. On note aussi la présence de zones de fragilité significatives dans l'approche adoptée pour l'organisation et le cadrage de la procédure d'octroi des subventions, ce qui pourrait entraîner des risques élevés en termes de déviation de l'aide par rapport aux objectifs escomptés. Ces zones de fragilité concernent, par exemple, l'absence de critères d'octroi, le manque de cohérence entre les conventions d'objectifs conclues et les orientations stratégiques du sport national et la formulation inexacte de certaines clauses contractuelles.

En outre, les mesures et procédures adoptées pour le suivi, l'audit et l'évaluation des modalités et des résultats des subventions financières

accordées aux fédérations, ne portent que sur une partie de l'aide financière et une autre partie reste hors champ de contrôle. Enfin, les indicateurs du sport demeurent toujours à des niveaux faibles ou connaissent une évolution lente ce qui nécessite de conditionner l'octroi des aides par les impacts attendus sur la pratique sportive et le développement du professionnalisme et de la compétitivité chez les athlètes marocains.

Au vu de ce qui précède, la Cour des comptes a souligné l'importance que revêt l'adoption d'un nouveau modèle de partenariat avec les fédérations du sport basé sur des fondements clairement définis pour pouvoir faire du secteur du sport un espace de divertissement, de professionnalisme et de compétition de haut niveau et contribuer ainsi à la réalisation du rayonnement sportif du Maroc en tant que destination sportive de premier plan au niveau international.

À cette fin, **la Cour a recommandé** au ministère de tutelle d'élaborer un nouveau cadre stratégique basé sur les résultats de l'évaluation de la stratégie nationale pour le sport à l'horizon 2020, tout en assurant l'implication de toutes les parties concernées. **La Cour a en outre souligné** la nécessité d'achever la publication des textes d'application qui concernent directement les compétences des fédérations du sport, et de veiller à la création de toutes les instances du sport prévues par la loi actuelle, et de créer les conditions à même de permettre à toutes les institutions formant le champ du sport d'exercer leurs compétences de manière coordonnée et intégrée. De même, il convient d'adopter un programme national du sport en partenariat avec les fédérations pour déterminer les orientations, les priorités et les résultats visés pour toutes les catégories sportives agréées ou destinées à être implantées au Maroc.

Par ailleurs, **la Cour a recommandé**, de mettre en place un référentiel qui encadre l'ensemble des procédures liées à l'octroi et à la distribution des aides financières, depuis le dépôt des demandes et la détermination des conditions et critères du mode de décaissement, en passant par les étapes de suivi, d'audit et d'évaluation, jusqu'à l'archivage exhaustif des dossiers. **Enfin la Cour a souligné** l'urgence de développer un système statistique et une base de données dans le but de fournir des indicateurs précis et à jour susceptibles d'aider à suivre et évaluer l'impact des aides sur l'évolution de la performance du secteur du sport au Maroc. Cette approche permettrait la réalisation d'une évaluation objective de la relation de partenariat avec les fédérations et de son impact sur le développement de la pratique sportive et le développement du professionnalisme et de la compétitivité chez les athlètes.

Secteurs de la santé et de l'action sociale

- **Secteur de santé : la gouvernance, la gestion des moyens alloués et de certains aspects du système de santé**
- **Gestion de certains centres hospitaliers**
- **Couverture médicale de base**
- **Pôle social**
- **Gestion des subventions accordées aux associations par les départements ministériels**

Secteur de la santé : la gouvernance, la gestion des moyens alloués et de certains aspects du système de santé

Dans le cadre de l'exercice de ses attributions en matière de contrôle de la gestion, la Cour a procédé, au titre des années 2019 et 2020, à l'examen de plusieurs thèmes au niveau du secteur de la santé, liés au système de santé et à l'offre de soins dans le secteur public. La Cour a ainsi examiné la gouvernance du système de santé et la stratégie du ministère de la Santé, le système d'information, les constructions et les équipements hospitaliers publics, le réseau des urgences médicales géré par le ministère, ainsi que le système national de transfusion sanguine.

Les contrôles ont permis de mettre en évidence les défaillances structurelles qui impactent négativement l'ensemble des services et établissements du département de la santé. Celles-ci se rapportent notamment aux difficultés en matière de gouvernance, de suivi et de pilotage, au manque de ressources financières et de ressources humaines nécessaires (médicales, paramédicales, administratives et techniques), à l'inadéquation des infrastructures et des équipements pour l'accueil des patients, leur prise en charge et la production de prestations de soins de qualité, aux difficultés organisationnelles et de gestion des établissements de soins, ainsi qu'aux défaillances des systèmes d'information qui rendent complexes la gestion, le suivi et le contrôle des activités.

Concernant la **gouvernance du système de santé et la planification stratégique**, la Cour des comptes a procédé à l'examen du dispositif de

gouvernance du système de santé et du processus de planification stratégique du ministère de la Santé sur la période 2010-2020.

L'examen du dispositif de gouvernance du système de santé et de l'offre de soins a soulevé des observations concernant principalement la mise en place, l'opérationnalisation et l'efficacité des instances de gouvernance et des outils de gouvernance et de planification tels que prévus par la réglementation.

Ainsi, malgré l'importance des organes de gouvernance en matière de fonctionnement et de gestion du système de santé et de l'offre de soins, la majorité des organes prévus n'a pas été instaurée (le conseil national consultatif de la santé et la commission nationale de l'offre de soins). Quant à ceux qui ont été instaurés, ils ne sont pas tous fonctionnels, et quand ils le sont, ils restent peu dynamiques et peu efficaces (à l'instar des commissions régionales de l'offre de soins et des observatoires régionaux de santé).

Parallèlement, les principaux instruments de planification et de programmation prévus par la réglementation (la loi-cadre n° 34-09) et permettant de mettre en œuvre la politique de santé, ne sont pas complètement instaurés et ceux qui le sont, restent insuffisamment et/ou non opérationnalisés. C'est le cas de la carte sanitaire qui a été élaborée mais qui ne dépasse pas la phase du relevé global de l'offre de soins existante. Par conséquent, le manque d'élaboration du volet relatif aux prévisions, ne lui permet pas de jouer le rôle d'outil de prévision et de planification de l'offre de soins. C'est également le cas des schémas régionaux de l'offre de soins et des projets d'établissements hospitaliers qui ne sont pas approuvés par arrêtés du ministre de la santé et de la protection sociale.

Pour le développement du dispositif de gouvernance, la Cour des comptes a recommandé au ministère de la Santé et de la protection sociale de concevoir et instituer un dispositif de gouvernance adapté au système national de santé, afin qu'il puisse être applicable, et de veiller à l'instauration et au fonctionnement de l'ensemble des instances et outils, de manière à assurer l'opérationnalisation du dispositif de gouvernance dans sa globalité. **Elle a recommandé** aussi de veiller à évaluer l'efficacité et l'efficience du dispositif de gouvernance et de son impact sur la gestion du système de santé en général et sur l'offre des soins, en particulier.

Par ailleurs, le processus de planification stratégique qui comprend les phases d'élaboration, d'adoption, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des stratégies a été appréhendé à travers l'examen des dernières stratégies du ministère à savoir la stratégie 2008-2012, la stratégie 2012-2016, la stratégie 2017-2019 et le plan « Santé 2025 ».

Sur le plan de l'élaboration, il a été constaté que le **processus de planification stratégique** est insuffisamment encadré et documenté. Au niveau du suivi, il est noté que les différentes stratégies examinées ne comportent pas d'indicateurs pertinents, régulièrement établis, permettant la mesure du degré d'atteinte des objectifs prédéfinis. De plus, il a été relevé des insuffisances en matière d'établissement de bilans de réalisation périodiques, de réalisation de missions d'évaluation (mi-parcours et fin de parcours) et de l'établissement de rapports d'évaluations portant sur la réalisation des actions projetées et l'atteinte des objectifs stratégiques préalablement définis. De ce fait, il n'a pas été possible de se prononcer sur le degré de réalisation des objectifs arrêtés par les différentes stratégies mises en œuvre par le Ministère au cours de la période 2008-2020.

Pour faire face aux insuffisances suscitées, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de la Santé et de la protection sociale, d'améliorer son processus de planification stratégique à travers un encadrement adéquat couvrant l'ensemble de ses phases, la documentation appropriée du processus ainsi que la mise en place de mécanismes de pilotage, de suivi et d'évaluation.

Concernant **le système d'information et le parc applicatif**, le contrôle, qui a été effectué sur la période 2010-2020, a porté sur le niveau de couverture des activités par des applications informatiques, le fonctionnement et l'exploitation des principales applications, la gestion des principaux projets informatiques structurants, ainsi que les contraintes majeures empêchant la mise en place d'un parc applicatif performant.

Les activités du Ministère sont organisées en 15 processus métiers. Cependant, il a été constaté que ces processus sont, soit partiellement couverts soit complètement non couverts. Il y a lieu de signaler qu'aucun processus n'est couvert de bout en bout.

D'autre part, le parc applicatif du ministère de la Santé est composé de 62 applications, déployées au niveau de différentes entités et établissements de soins, dont 42 sont opérationnelles. L'examen qui a porté sur les principales applications opérationnelles a montré que ces applications sont hétérogènes, non interopérables entre elles et généralement sous-exploitées. Par conséquent, leurs utilisateurs ont souvent recours à des procédures parallèles non-informatiques pour la collecte, le traitement et l'exploitation des données. De ce fait, dans son état actuel, le parc applicatif ne peut constituer une base pour l'élaboration d'un système d'information performant, global et intégré.

Au cours de la période 2004-2020, et dans le but de renforcer et de développer son parc applicatif, le ministère de la Santé a programmé plusieurs projets informatiques dans ses plans stratégiques et dans les

Schémas directeurs des systèmes d'information. Le niveau de concrétisation des projets est cependant resté faible et le parc applicatif n'a pas pu évoluer de manière significative. Ainsi, parmi les 68 projets programmés, seuls 22 projets ont été effectivement réalisés.

Enfin, l'examen du parc applicatif a montré que son hétérogénéité et sa sous-exploitation sont dues à plusieurs contraintes. Celles-ci sont liées, de manière particulière, à la planification des projets qui ne favorise pas une approche intégrée, à l'organisation inadaptée de la fonction informatique dans le ministère de la Santé et de la protection sociale, à l'insuffisance des ressources dédiées à la gestion du parc applicatif, au manque de maîtrise de la gestion des projets informatiques, aux insuffisances en matière de déploiement et d'exploitation des applications, ainsi qu'à l'inadaptation de l'infrastructure informatique.

Pour pallier les insuffisances relevées au niveau du **système d'information en général et du parc applicatif** en particulier, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de la Santé et de la protection sociale d'assurer la couverture des principaux processus métiers par des applications informatiques adaptées et de veiller à ce que cette couverture soit conforme aux bonnes pratiques reconnues, notamment en matière d'homogénéité et d'interopérabilité. **Elle a recommandé** également de veiller au déploiement approprié des applications informatiques existantes auprès de l'ensemble des utilisateurs cibles, à leur correct fonctionnement et à leur exploitation optimale. **Elle a recommandé** enfin d'améliorer la planification des projets informatiques en adoptant un schéma directeur du système d'information du ministère et en veillant à s'y conformer.

Également, la Cour des comptes a examiné **la gestion des projets de construction et d'équipement des établissements hospitaliers** sur la période 2010-2020. Le contrôle a porté sur les principales phases des projets, à savoir la planification, la priorisation des investissements, la programmation médicale, technique et fonctionnelle, la mise en œuvre et le pilotage des projets, ainsi que leur opérationnalisation et exploitation.

Il convient de noter, que la dernière décennie a connu la création de 35 nouvelles structures hospitalières et l'extension de huit établissements engendrant l'augmentation de la capacité litière (théorique) du réseau hospitalier de 3.168 lits supplémentaires. Néanmoins, cette augmentation ne s'est pas traduite par une évolution concomitante de la capacité litière fonctionnelle qui n'a augmenté que de 854 lits, et ce en passant de 21.832 lits en 2010 à 22.686 en 2019.

Sur le plan de la programmation, il est utile de noter **que la maîtrise de la programmation technique et fonctionnelle** est un gage de la réussite des projets hospitaliers. Or, l'absence de référentiels, les changements

récurrents des Programmes techniques et fonctionnels (PTF) et les difficultés de maîtrise de l'interface bâtiment/équipements constituent les principales causes des glissements des délais et de l'augmentation des coûts de ces projets hospitaliers.

Concernant, les **dispositifs de pilotage** des projets, le ministère adopte aussi bien le mode de gestion en maîtrise d'ouvrage propre (MOP) que la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) et qui nécessitent tous les deux davantage de développement. De plus, les insuffisances concernant notamment les moyens humains, les choix du foncier, la réalisation des études techniques et la fragmentation des travaux en plusieurs lots, entravent le bon déroulement des projets et en augmentent les délais et les coûts.

Par ailleurs, l'atteinte des différents objectifs liés au développement des infrastructures en particulier et de l'offre de soins en général est tributaire, non seulement de la construction et la mise à niveau des structures sanitaires, mais également de leur médicalisation, de leur mise en service et de leur sauvegarde. Or, il a été constaté qu'un nombre important de structures ne sont toujours pas fonctionnelles et ce malgré l'achèvement des travaux de construction ou de réhabilitation des bâtiments. De plus, les visites d'un échantillon d'établissements hospitaliers nouvellement construits ont montré, d'une part, que les spécialités dispensées par ceux-ci s'écartent de celles prévues par la réglementation et de leur programme médical, et que d'autre part, le manque des ressources humaines nécessaires à leur mise en service a impacté négativement l'exploitation de certaines de ces structures.

En outre, le retard dans l'instauration du projet de Gestion de maintenance du patrimoine immobilier et des équipements «GMPIE», de même que l'absence de mesures parallèles de maintenance des bâtiments et installations techniques ne sont pas de nature à assurer la durabilité et la préservation des infrastructures, installations techniques et équipements des structures sanitaires.

Pour améliorer le processus de programmation, de conception, de réalisation et d'exploitation des projets de construction, ou d'aménagement et d'équipement des structures hospitalières, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de la santé et de la protection sociale d'améliorer les outils et les démarches de la programmation médicale et technique et de renforcer le dispositif de gouvernance des projets en maîtrise d'ouvrage déléguée à travers le respect, la clarification et la simplification des clauses et des conventions. **Elle a recommandé** également de doter les établissements hospitaliers nouvellement créés en

ressources nécessaires et de développer une stratégie appropriée de gestion du patrimoine hospitalier.

Organisées et gérées en réseau, dit Réseau intégré des soins d'urgence médicale (RISUM), **les urgences médicales** qui constituent l'une des composantes du système de l'offre publique de soins, font l'objet d'un plan d'action 2012-2016 et de son plan d'accélération 2019-2021, dans le cadre duquel, le ministère a entrepris, dans l'optique d'améliorer la prise en charge des patients en situation d'urgence, la mise à niveau des services des urgences.

La Cour des comptes a examiné la gestion du Réseau intégré des soins d'urgence médicale sur la période 2010-2020. Elle s'est particulièrement focalisée sur l'activité des services des urgences, la couverture territoriale des structures des urgences, la mise à niveau et l'organisation des services, ainsi que les dispositifs de coordination, de pilotage et de suivi.

L'activité des services des urgences est souvent réduite à des consultations ambulatoires. Ainsi, en 2018, plus de 45% des passages dans ces services étaient des consultations médicales. L'accès direct et sans restriction aux urgences incite à la venue en masse des patients, qui s'auto-référent aux services des urgences. Cette situation se traduit par un engorgement des services des urgences qui est préjudiciable à la qualité des soins. Elle est amplifiée par l'absence d'un cadre juridique approprié définissant les missions des urgences hospitalières et organisant leurs activités.

D'autre part, la création du programme des « urgences médicales de proximité » (UMP) s'inscrit dans le cadre du rapprochement des services médicaux d'urgence de la population des zones reculées. À ce niveau, il a été constaté que des zones éloignées demeurent dépourvues de services d'urgences médicales de proximité, bien que 80 UMP programmées par le ministère de la Santé pour la période 2012-2016 aient été réalisées. En outre, le nombre de lits réservés aux urgences et à la réanimation dans les services des urgences de certaines régions reste limité.

Dans le cadre du plan d'action de mise à niveau des urgences médicales 2012-2016, un budget forfaitaire compris entre un et deux millions de dirhams, a été alloué à 31 établissements hospitaliers pour la réalisation des travaux d'aménagement et de renforcement des plateaux techniques des services des urgences. Cependant, ces travaux, en plus des difficultés techniques d'exécution qu'ils ont connues, n'ont pas eu d'effets notables sur l'amélioration de la qualité des services des urgences.

D'autre part, l'examen des conditions d'organisation et de fonctionnement des services des urgences a permis de relever que le triage, qui constitue

une disposition vitale pour l'identification des vraies urgences, est souvent peu mis en place.

Au niveau de la coordination, il convient de signaler que le retard de promulgation de la loi sur le préhospitalier et le transport sanitaire conjugué à la non conclusion des conventions de partenariat à cet égard, font que le réseau des urgences médicales fonctionne dans une logique cloisonnée. Ceci se manifeste au niveau des différents dispositifs des urgences médicales, principalement, les dispositifs d'alerte, de transport et de soins.

Pour développer la **gestion du réseau des urgences** et de sa capacité à prendre en charge les patients, **la Cour a recommandé** au ministère de la santé et de la protection sociale d'encadrer les urgences médicales par un dispositif juridique approprié et flexible définissant leurs missions et organisant leurs activités et leur fonctionnement et de veiller à assurer la continuité et la permanence des soins au niveau des structures du réseau des établissements de soins primaires et du réseau hospitalier, ainsi que d'achever l'instauration des différentes structures des urgences conformément à la réglementation en vigueur. **La Cour a recommandé** également de doter les structures des urgences en moyens humains, techniques et informationnels nécessaires et de doter les Services d'aide médicale urgente (SAMU) en moyens nécessaires pour les consacrer en tant que dispositifs de coordination et de régulation des flux des patients.

La Cour des comptes a aussi examiné la gestion du **Système national de transfusion sanguine (SNTS)**. Le contrôle, qui a couvert la période 2010-2020, a porté sur le cadre général du SNTS, du processus transfusionnel et des moyens alloués à ce processus.

Le cadre général reste peu favorable au développement du système de transfusion sanguine. Il se caractérise par des insuffisances, notamment au niveau du cadre juridique qui reste peu adapté et de l'organisation des centres régionaux de transfusion sanguine (CRTS) qui sont le plus souvent rattachés à trois autorités différentes (délégation préfectorale/provinciale de la Santé, structure hospitalière et Centre national de transfusion sanguine). De plus, le mode d'évaluation des besoins en produits sanguins reste imprécis et le degré de satisfaction des besoins peut difficilement être estimé.

Concernant le processus transfusionnel, à savoir la réception et le prélèvement, la préparation, la qualification biologique, la distribution des produits sanguins labiles (PSL) et l'hémovigilance, il est globalement noté un respect des procédures et des bonnes pratiques en matière de sécurité transfusionnelle et d'hémovigilance.

Toutefois, certains risques ont été constatés qui sont de nature à impacter la sécurité transfusionnelle. Il s'agit en l'occurrence des techniques de tests sérologiques qui restent limitées, des conditions de transport de sang parfois peu appropriées et de la non généralisation du contrôle qualité des produits sanguins à l'ensemble des centres régionaux de transfusion sanguine. Sur le plan de l'hémovigilance, des insuffisances de signalement des incidents receveurs/donneurs ont été constatées.

Concernant **les moyens alloués** à la transfusion sanguine, ils restent globalement limités ce qui a un impact sur le fonctionnement du SNTS et sur son développement. Des insuffisances ont ainsi été relevées, notamment, sur les plans des locaux avec des bâtiments parfois peu adaptés pour abriter l'activité de transfusion sanguine, des équipements transfusionnels avec notamment la non généralisation des automates et des agitateurs imitateurs de prélèvement, l'absence du matériel spécifique conçu pour le transport de sang et ses composants et les capacités insuffisantes des chambres froides. De plus, les centres de transfusion connaissent une insuffisance d'effectifs qui se manifeste notamment par le recours, parfois, à des personnes non qualifiées relevant généralement des sociétés de gardiennage, en vue d'assurer certaines tâches relevant du cœur du métier du processus transfusionnel.

Pour le **renforcement du SNTS** et afin qu'il puisse continuer à subvenir régulièrement aux besoins des établissements de soins, en produits sanguins sécurisés, et respectant les règles de sécurité transfusionnelles, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de la santé et de la protection sociale de veiller à actualiser le cadre juridique et réorganiser le système national de la transfusion sanguine. **Elle a recommandé** également d'instaurer des mécanismes appropriés pour la promotion du don de sang et l'identification des besoins réels des CRTS, de renforcer la sécurisation du processus transfusionnel et de doter le Centre national de transfusion sanguine et d'hématologie (CNTSH) et les CRTS des moyens et ressources nécessaires pour assurer leurs missions.

Gestion de certains centres hospitaliers

La Cour des comptes a poursuivi, en 2018 et 2019, le contrôle des structures hospitalières provinciales et régionales relevant du ministère de la Santé et de la Protection Sociale (MSPS), qui sont gérées de manière autonome (SEGMA), et ceci suite aux contrôles qui ont couvert près d'une vingtaine d'établissements similaires lors des années précédentes.

Dans ce cadre, la Cour a mené en collaboration avec les Cours régionales des comptes le contrôle de la gestion de cinq centres hospitaliers régionaux (Oujda, Errachidia, Souss Massa, Dakhla, Guelmim), et trois centres hospitaliers provinciaux (Khouribga, Ouarzazate, Kenitra) et de l'Hôpital provincial de Larache.

Le contrôle de la gestion de ces structures hospitalières a permis de relever plusieurs observations qui ont un caractère structurel et commun, et qui ont été soulevées dans de précédents rapports annuels de la Cour des comptes.

Ces observations structurelles concernent pratiquement l'ensemble des aspects de la gestion des centres hospitaliers et plus particulièrement les bâtiments et l'infrastructure de base et les équipements hospitaliers, les ressources humaines, les médicaments et dispositifs médicaux et les recettes propres.

En ce qui concerne **les bâtiments, l'infrastructure de base et les équipements**, et malgré les efforts réalisés par le ministère au cours des dernières années, il est constaté que les bâtiments et les infrastructures de base hospitalières sont souvent anciens, mal entretenus, et peu adaptés pour la prise en charge adéquate des patients et leur capacité d'accueil reste insuffisante notamment la capacité litière. En outre, les différents services des établissements hospitaliers connaissent une sous dotation en équipements médicaux et médicotechniques de base. Plusieurs équipements de base disponibles sont vieillissants, peu entretenus voire non fonctionnels ce qui entraîne dans plusieurs cas des arrêts de certaines activités cruciales dans le domaine de l'offre de soins. Cette situation se répercute négativement sur l'offre et la qualité des prestations de soins dispensées aux patients.

Sur le plan **des ressources humaines**, l'ensemble des centres hospitaliers contrôlés souffrent, de manière générale, d'une insuffisance des cadres médicaux et paramédicaux et ce au niveau de la plupart de leurs services aussi bien cliniques que médicotechniques. Cela a un impact négatif sur les prestations de soins et sur la qualité de prise en charge des patients, ainsi que sur la capacité des centres hospitaliers à assurer l'ensemble des prestations telles que prévues par la réglementation. La même insuffisance concerne le personnel administratif et technique ce qui se répercute négativement sur la gestion des centres hospitaliers, et notamment au niveau de l'accueil et de l'orientation des patients, du fonctionnement et de la disponibilité de certains équipements, de l'usage et du renseignement de l'outil informatique de gestion de l'activité, de la facturation des prestations. A cela s'ajoute, une répartition déséquilibrée des ressources humaines sur le territoire et une productivité souvent limitée, plus particulièrement, dans les zones éloignées.

Cette situation s'explique notamment par le faible niveau de recrutement dans le MSPS par rapport à la croissance de la demande en prestations de soins et au besoin de remplacement des départs (retraites, démissions), ainsi que, par l'attrait décroissant du secteur public pour les jeunes médecins qui sont peu motivés pour y exercer au regard des multiples difficultés qu'il connaît. Devant l'insuffisance en personnel, certaines tâches administratives surtout au niveau de l'accueil et de l'orientation sont confiées au personnel relevant de sociétés privées en activité dans les hôpitaux y compris les agents de sécurité.

D'autre part, des insuffisances en matière de mobilisation des **médicaments, des dispositifs médicaux et des produits de laboratoire** nécessaires sont constatées avec les répercussions qui en découlent sur la prise en charge adéquate des patients et la qualité des prestations de soins. De plus, la politique des achats groupés au niveau des services centraux du MSPS entraîne des retards importants et une irrégularité dans les opérations d'approvisionnement des pharmacies. Cela se traduit par des ruptures de stocks fréquentes et pour de longues durées concernant certains médicaments (parfois vitaux) et l'accumulation de restes à livrer aux hôpitaux qui remontent parfois à plusieurs années, et aussi par des situations de surstockage de certains médicaments sans prise en compte de leurs dates de péremption.

Sur le **plan des ressources propres**, le niveau des recettes propres des centres hospitaliers reste faible en comparaison avec leur activité, pour plusieurs raisons notamment le manque d'attrait des hôpitaux publics pour les patients solvables et les insuffisances sur les plans de la facturation et du recouvrement. En effet, la gestion des recettes propres connaît des insuffisances sur les plans de l'organisation des fonctions de facturation, d'encaissement et de recouvrement des frais hospitaliers, avec comme conséquence, une grande partie des patients qui ne s'acquitte pas desdits frais et un impact considérable sur les ressources des centres hospitaliers.

Le statut juridique de SEGMA des centres hospitaliers accentue les insuffisances relevées car il ne permet pas la motivation et il est peu incitatif à la performance en ce sens qu'il n'assure qu'une faible autonomie aux centres hospitaliers, en tant qu'établissements producteurs de soins, notamment en matière budgétaire et financière et pour la prise de décision. Cela se répercute de manière négative sur la gouvernance des centres hospitaliers (des instances de gouvernance hospitalière peu fonctionnelles et efficaces), sur leur organisation et les différents aspects de leur gestion. C'est notamment le cas pour la mobilisation des ressources propres (facturation et recouvrement), la mise à niveau des infrastructures, l'entretien et le renouvellement des équipements, la disponibilité et la performance des ressources humaines, la disponibilité des médicaments et

dispositifs médicaux nécessaires et le développement du système d'information.

L'ensemble des insuffisances constatées, en plus du système d'information très limité, ont un impact négatif sur la capacité de prise en charge et la célérité de réponse aux besoins des patients, la disponibilité et la qualité des prestations de soins, ainsi que sur l'offre de l'ensemble des prestations prévues par la réglementation au niveau des centres hospitaliers.

Pour permettre aux structures hospitalières d'assurer convenablement leurs missions et pallier les insuffisances constatées, et dans la perspective des réformes du système de Santé en cours, en particulier celles touchant les structures hospitalières et les ressources humaines du département de la santé, **la Cour des comptes a recommandé au MSPS** d'assurer la mise à niveau des locaux et des infrastructures des hôpitaux, de doter les centres hospitaliers des moyens humains et des équipements nécessaires pour améliorer la qualité des prestations et de veiller à l'approvisionnement régulier des hôpitaux en médicaments et dispositifs médicaux. **Elle a recommandé** également au ministère de prendre les mesures nécessaires pour assurer des conditions d'accueil, d'orientation et de prise en charge adéquates pour les patients, développer le processus de facturation et de recouvrement des recettes propres. **La Cour a souligné** également l'importance de la mise en place d'un système d'information performant et son exploitation pour appuyer les activités des hôpitaux.

Couverture Médicale de Base

La Cour des comptes a procédé, durant la période 2006-2019, au contrôle de la couverture médicale de base (CMB) instituée par la loi n°65.00, dans ses différentes composantes, à savoir l'Assurance maladie obligatoire des secteurs public (AMO/CNOPS) et privé (AMO/CNSS) et le Régime d'Assistance Médicale (RAMED).

Le contrôle de la CMB et le suivi des indicateurs de l'AMO revêtent un intérêt particulier, dans la mesure où ils s'inscrivent dans le contexte de la réforme du système de la protection sociale en général et de la couverture médicale en particulier.

Ce contrôle a, essentiellement, porté sur les réalisations de la CMB, principalement en termes de couverture populationnelle, de ressources et dépenses, d'équilibre financier, et de gouvernance des prestations garanties par le système. La mission a relevé plusieurs observations et proposé des recommandations, sachant que le chantier stratégique de l'assurance

obligatoire vise le développement du système de la couverture médicale de base.

Sur le plan de la couverture populationnelle

Le taux global de couverture de la population marocaine a atteint 68,8% à fin décembre 2018, dont 28,8% des assurés de l'AMO et 31% bénéficiaires du RAMED. Une partie, qui ne dépasse pas 9% de la population, bénéficie d'une couverture médicale dans le cadre de régimes spécifiques (mutuelles, caisses internes et/ou assurances privées).

Bien que la population couverte par la CMB enregistre une tendance haussière, près d'un tiers de la population marocaine (31,2%) reste encore hors champs de cette couverture. Il s'agit notamment : des travailleurs non-salariés (TNS), dont l'effectif des assurés ne dépasse pas, à fin 2020, 3.441 bénéficiaires, d'une population éligible, désignée par l'article 114 de la loi n°65-00, estimée fin 2020, à plus de 788.975 employés. En plus de certaines populations spécifiques constituées, principalement d'employés du secteur privé (population à droits fermés) et dont l'effectif s'élève en 2020 à 602.046 personnes.

Concernant les ressources et les dépenses

Les ressources ont connu une augmentation continue au cours de la période 2015-2019, passant de 10,5 MMDH à 14,4 MMDH pour l'AMO, et de 1,43 MMDH à 1,86 MMDH pour le RAMED. Toutefois, les ressources du RAMED qui proviennent, essentiellement du «Fonds d'appui à la cohésion sociale» sont caractérisées par leur instabilité, et ne font pas l'objet d'une rubrique dédiée au niveau du budget général de l'Etat ce qui serait de nature à mieux traduire et préciser son engagement en matière de financement de ce régime. Pour l'AMO, dont les ressources sont, essentiellement, constituées de cotisations salariales et patronales, leur évolution est, principalement, influencée par : (i) le ratio démographique (actifs/pensionnés), en dégradation continue, notamment pour l'AMO/CNOPS, qui est passé de 2,16 en 2015 à 1,63 en 2020. (ii) la masse salariale, particulièrement concentrée au niveau de la tranche salariale [2 500 DH-7 500 DH], et aussi par (iii) les taux de cotisations en stagnation depuis l'instauration du régime.

Les **dépenses de la CMB**, enregistrent, de manière globale, une tendance haussière.

Au niveau du RAMED, les dépenses des prestations de soins sont passées de 1,72 MMDH en 2015 à 2,4 MMDH en 2019. Toutefois, il convient de souligner que ces chiffres ne donnent pas une image réelle des prestations effectivement dispensées aux bénéficiaires de ce régime en l'absence d'une

facturation exhaustive au niveau des établissements hospitaliers publics et plus particulièrement des hôpitaux ayant le statut SEGMA.

Au niveau de l'AMO, les dépenses de prestations sont passées de 6,95 à 9,83 MMDH entre 2015 et 2019. Cette situation a connu un changement en 2020, année marquée par les effets de la pandémie liée à la Covid 19, où les dépenses du régime ont connu une légère baisse de 5,38%. L'évolution des dépenses de l'AMO est, essentiellement, impactée par trois déterminants : (i) la prépondérance de la consommation des assurés porteurs d'Affection longue durée (ALD) ou d'Affection lourde et coûteuse (ALC). Cette catégorie d'assurés ne représente, en moyenne, que 4,5% des assurés de l'AMO en 2020, alors que, leurs dépenses de prestations dépassent la moitié des dépenses de ce régime. (ii) La tendance haussière durant la période 2015-2019 du taux de sinistralité passé de 21% à 25% pour l'AMO/CNSS, et de 44% à 47% pour l'AMO/CNOPS, et (iii) l'importance des dépenses de médicaments, avec une consommation de 31,5% des dépenses de prestations couvertes par l'AMO au titre de l'année 2019.

Concernant les résultats et l'équilibre financier

En l'absence d'un financement distinct et individualisé du RAMED et de données exhaustives des coûts des prestations de soins consommées par ses bénéficiaires, il n'est pas possible de faire ressortir des indicateurs de résultats pour ce régime. Et par conséquent, une analyse de son équilibre financier selon une approche méthodologique et des bases saines demeure difficile à opérer.

Pour l'AMO, l'AMO/CNSS réalise des excédents, depuis son instauration, ce qui lui a permis de constituer des réserves de l'ordre de 28,7 MMDH à fin 2019 et un résultat net de 3,9 MMDH. Quant à l'AMO/CNOPS, elle a enregistré son premier résultat technique négatif en 2016, suivi d'un résultat global déficitaire en 2017 et en 2018. Ainsi, l'AMO/CNOPS, présente une situation financière à assainir et, à partir de 2016, les cotisations et les contributions ne couvrent plus les dépenses de prestations en plus des charges d'exploitation et des réserves techniques.

Il est à noter qu'en 2020, les indicateurs de résultats de l'AMO ont connu de légers changements sous l'effet des conséquences de la pandémie covid-19 surtout pour l'AMO/CNOPS qui a ainsi réalisé un résultat technique de 134,7 MDH et un résultat net de 823,5 MDH.

A propos de la Gouvernance

Elle est marquée par l'absence d'un cadre global de gouvernance de la CMB. En effet, la loi n°65-00 portant code de la CMB n'a pas déterminé le cadre de gouvernance de la CMB dans sa globalité. Elle n'a prévu ni

organes, ni outils de coordination, de suivi ou de contrôle. Par conséquent, la gouvernance de l'AMO est principalement assurée par les instances de gouvernance des organismes gestionnaires (CNOPS et CNSS), tandis que pour le RAMED, aucun organe spécifique chargé de la gestion ou de la gouvernance du régime n'a été prévu.

De plus, le cadre réglementaire de l'AMO souffre d'incomplétude, d'incompatibilité et d'ambiguïté. Pour la régulation et le contrôle de l'AMO, des outils ont été prévus, par ce cadre réglementaire mais ils n'ont pas été mis en place.

Au sujet des prestations garanties portant, principalement, sur le panier des soins couverts et des taux de couverture des charges réelles des soins.

Le panier des prestations couvertes par la CMB est fixé par la loi n°65-00. Cependant, aucun système d'actualisation régulière n'a été prévu, et le panier ne suit pas convenablement l'évolution des soins liée à son tour au développement des technologies et des sciences de la médecine. L'absence de ce système se traduit par un défaut de maîtrise de l'évolution du panier de soins, aussi bien en termes de contenu que de tarifs, ce qui est de nature à se répercuter négativement sur la préservation de l'équilibre du régime.

Quant au taux de couverture, il est à souligner que, pour les bénéficiaires du RAMED, la prise en charge des frais de soins ne concerne que les prestations dispensées par les établissements de santé publics et par conséquent, le taux de couverture des dépenses de soins consommés par les bénéficiaires ne peut être déterminé.

Pour les assurés de l'AMO, en l'absence de nomenclatures et de tarifs dument mis à jour, le taux de couverture réel des frais engagés par les assurés demeure largement en deçà des taux réglementaires. Par poste de soins, ce taux se situe, en 2020, entre 19% (pour les verres et montures) et 97% (pour la dialyse) pour l'AMO/CNSS et entre 40% et 100% pour l'AMO/CNOPS. La faiblesse du taux de couverture réel des frais engagés, notamment pour certains postes de soins, est pénalisante pour l'assuré qui doit prendre en charge le reste, ce qui pourrait l'inciter au renoncement aux soins, sachant que cette part prise en charge est, de manière générale, de plus en plus importante.

En conclusion, la gouvernance actuelle de la CMB n'est pas de nature à permettre d'assurer un pilotage, un suivi et un contrôle efficaces du régime dans sa globalité. De plus, le panier des prestations de soins et le taux de couverture réel des frais les concernant sont négativement impactés par des insuffisances concernant la non actualisation des nomenclatures et de la tarification nationale de référence. En conséquence, le taux de couverture

des charges des soins médicaux dispensés aux bénéficiaires de la CMB reste limité.

En l'absence de mécanismes dédiés au développement des ressources et au contrôle des dépenses, l'équilibre financier et la pérennité de la CMB et plus particulièrement de l'AMO reste tributaire des aides de plus en plus importantes.

Pour pallier les différents dysfonctionnements relevés, et dans la perspective de la généralisation de l'AMO et son application aux bénéficiaires du RAMED à l'horizon 2022, comme prévu par la loi n° 09.21 relative à la protection sociale, **la Cour des comptes a recommandé** au Ministère de la santé et de la protection sociale et au Ministère de l'économie et des finances, de revoir les paramètres de financement de la couverture médicale de base et engager une réflexion sur les mécanismes de diversification des ressources et moyens de son financement. **Elle a recommandé** également de mettre en place un cadre de gouvernance de la couverture médicale de base dans sa globalité et d'instituer une autorité de régulation indépendante dotée des pouvoirs et moyens nécessaires, et adopter un système de veille et de prévention sanitaires et une politique pharmaceutique efficace. **La Cour a souligné** enfin l'importance de mettre à niveau l'hôpital public, en tant que principal levier de la couverture médicale de base, et du contrôle du secteur de santé privé.

Pôle Social

La Cour des comptes a procédé à l'examen de l'action stratégique du Pôle Social qui est composé du Ministère de la Solidarité, du Développement Social, de l'Égalité et de la Famille -MSDSEF- (actuellement ministère de la solidarité, de l'insertion sociale et de la famille) et des deux établissements publics sous sa tutelle, à savoir l'Entraide nationale (EN) et l'Agence de développement social (ADS). Le MSDSEF a mis en place une approche de planification stratégique qui concerne aussi bien le ministère que les établissements publics sous sa tutelle qui constituent les structures de base pour la mise en œuvre des actions sociales. L'examen de la stratégie du pôle social a porté, principalement, sur le processus de planification stratégique, comprenant la conception des plans stratégiques, l'implémentation, le suivi et l'évaluation des résultats.

Sur le plan de la conception

La stratégie du pôle social comprend quatre axes stratégiques : l'appui institutionnel et le renforcement du pôle social ; l'encadrement,

l'accompagnement et la structuration de l'action sociale ; la promotion de l'action de prise en charge et de solidarité ; et l'institutionnalisation et la diffusion des principes de l'équité et de l'égalité.

L'élaboration de la stratégie a connu certaines insuffisances relatives aux diagnostics et études préalables et de définition des populations cibles, qui ont été à l'origine de certaines incohérences et le manque de certains aspects. En outre, la stratégie n'a pas été suffisamment appropriée et uniformément adoptée par l'ensemble des composantes du pôle social. De plus, la stratégie n'a été que partiellement déclinée en plans d'actions opérationnels adaptés, et n'a pas été dotée des moyens nécessaires pour leur mise en œuvre au niveau de chaque composante du pôle social.

Sur le plan de la mise en œuvre

Plusieurs insuffisances ont été constatées liées à l'inadaptation de l'organisation, au défaut de coordination, de convergence et de complémentarité des actions, au manque de ressources humaines ayant des profils appropriés et de financements adaptés, ainsi qu'à des insuffisances sur les plans de la gouvernance et du contrôle.

L'implémentation de la stratégie n'a pas été accompagnée par un dispositif organisationnel approprié et adapté aux exigences de coordination, de convergence et de complémentarité des actions du pôle social. En outre, la coordination reste limitée malgré les conventions conclues entre les composantes du Pôle Social.

L'évolution des ressources humaines diffère entre les composantes du pôle social. En particulier, il est noté une baisse des effectifs de l'EN, ce qui a accentué le déficit en encadrants et en formateurs, ainsi que le manque de certains profils comme les psychologues, les conseillers juridiques et les éducateurs.

Quant aux ressources financières du PS, elles proviennent principalement du budget du ministère (d'où sont accordées des subventions à l'EN et l'ADS) et du Fonds d'appui à la cohésion sociale (FACS). Il a été constaté que les financements mobilisés demeurent globalement insuffisants et ne sont pas compatibles avec les domaines d'intervention du pôle social. Concernant les financements du FACS, gérés principalement par l'EN, ils ont permis une certaine structuration de la prise en charge des personnes en situation de handicap, malgré le fait qu'ils ne prévoient pas le financement des charges de fonctionnement des centres d'orientation et d'appui aux personnes en situation de handicap (COAPH).

Par ailleurs, les mécanismes de gouvernance instaurés se sont réduits aux conventions conclues entre les composantes du pôle social. Ceux-ci présentent des insuffisances liées au suivi, à la coordination et au reporting.

De plus, Il a été noté une inefficacité des mécanismes de contrôle, de suivi et d'évaluation, à même de permettre de mesurer l'impact sur la population cible et le respect des engagements, ainsi que l'absence d'un système d'information global et intégré permettant une gestion appropriée, efficace et actualisée des programmes.

L'ensemble des insuffisances suscitées ont donné lieu à une efficacité limitée des actions du pôle social et n'ont pas favorisé l'aboutissement de l'implémentation des objectifs et des mesures prévues par le plan stratégique.

Sur le plan des réalisations

La stratégie du pôle social n'a été mise en œuvre que de manière limitée. En effet, plusieurs actions annoncées par la stratégie, ont été amorcées sans être achevées, alors que d'autres actions n'ont pas été entamées. Ainsi, sur les 38 mesures prévues par le plan stratégique, seules 15 mesures ont pu être réalisées. En outre, des insuffisances ont été relevées au niveau de la quasi-totalité des mesures d'appui prévues dans la stratégie, en l'occurrence, la communication et la sensibilisation, le suivi, l'audit et l'évaluation.

En conclusion, l'examen du processus de planification stratégique a montré que l'approche adoptée par le MSDSEF, bien que visant l'amélioration de l'action du pôle social, nécessite le développement de ce pôle pour être davantage plus efficace, et s'inscrire dans la durabilité et permettre, in fine, de répondre, avec efficacité, aux nombreux besoins et attentes.

Au regard de ce qui précède, la Cour des comptes a invité le Ministère de la solidarité, de l'insertion sociale et de la famille et ses partenaires à prendre en considération les recommandations formulées ci-après au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies du pôle social. Il s'agit en l'occurrence d'asseoir la conception de la stratégie du pôle social sur la base de véritables diagnostics et études préalables (permettant d'identifier les populations cibles et leurs besoins effectifs), de veiller à ce que le processus de planification stratégique soit participatif et que la stratégie puisse arrêter des objectifs clairement définis et assortis d'indicateurs de mesure pour évaluer les réalisations. Il s'agit aussi de veiller à ce que la stratégie soit déclinée en plans d'actions et de mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation.

Gestion des subventions accordées aux associations par les départements ministériels

Le montant global des subventions accordées aux associations par les départements ministériels, au titre de la période 2014-2019, s'est élevé à 11,2 milliards de dirhams, soit à raison d'une moyenne annuelle de 2 milliards de dirhams. A noter aussi qu'environ 92% des subventions reçues par les associations ont été accordées par sept (7) départements ministériels parmi 33 départements.

Par ailleurs, la mission d'évaluation des subventions accordées aux associations par les départements ministériels a permis de soulever plusieurs observations ayant porté principalement sur le cadre stratégique et juridique, ainsi que sur les mécanismes de coordination et de suivi du soutien public aux associations, en plus de la gestion des subventions accordées aux fondations et associations des œuvres sociales.

Concernant le cadre stratégique et juridique et les dispositifs de suivi des subventions publiques

L'autorité gouvernementale chargée des relations avec la société civile a procédé à l'organisation d'un dialogue national sur la société civile et ses nouveaux rôles constitutionnels, comme elle a procédé à la préparation de textes juridiques et réglementaires en coordination avec les départements ministériels concernés, en plus de la préparation d'un « plan de promotion du soutien public accordé aux associations de la société civile ». Ce plan avait pour objectif de mettre en œuvre un certain nombre de projets dans les domaines de la législation, la réglementation, le renforcement des capacités, ainsi que dans le domaine de la communication et des systèmes d'information, dans la quête du développement du financement public destiné aux associations, en plus de s'assurer de la transparence, l'efficacité et l'efficience du système de gestion de ce financement. Cependant, ce plan n'a été publié que sept ans après la création du département ministériel susmentionné (soit en septembre 2019), et aucun des projets qui y figurent n'a été mis en œuvre.

Et bien que ce plan contienne un ensemble de dispositifs juridiques et administratifs, la gestion des subventions publiques destinées aux associations continue de souffrir de l'absence d'une vision stratégique transverse et globale, à même d'assurer l'homogénéité et la complémentarité des interventions des départements ministériels dans ce domaine. Cette situation a empêché l'identification et la convergence des objectifs visés par le soutien public, les secteurs prioritaires à subventionner et les modalités de traiter avec les associations ciblées, en

plus de la définition du niveau et du type d'appui nécessaire pour atteindre ces objectifs, ainsi que la définition des mécanismes nécessaires à l'évaluation des résultats obtenus.

A cette fin, **la Cour des comptes a recommandé** de mettre en place une stratégie gouvernementale globale et intégrée en vue d'encadrer les subventions publiques accordées aux associations et d'identifier les objectifs escomptés et les domaines prioritaires, ceci en cohérence avec les objectifs stratégiques des départements ministériels donateurs.

D'un autre côté, l'article 12 de la Constitution énonce que « les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi ». Cependant, cette disposition constitutionnelle n'a pas été, jusqu'à présent, mise en œuvre, à cause de l'absence d'un cadre juridique permettant de définir et d'identifier les associations « intéressées à la chose publique », ainsi que les mécanismes de gestion des subventions et les modalités de leurs décaissements, en plus des autres règles générales relatives au soutien. En outre, les textes relatifs aux associations n'ont pas été mis à jour afin de les mettre en conformité avec les dispositions de la Constitution.

De même, les départements ministériels en général, notamment le département chargé des relations avec la société civile, ne disposent pas de mécanismes d'encadrement leur permettant de coordonner le soutien public accordé aux associations et d'assurer l'homogénéité des interventions de l'État dans ce domaine.

Dans ce cadre, **la Cour a recommandé** la nécessité de mettre à jour les textes juridiques et réglementaires relatifs aux associations afin de les rendre conformes avec les dispositions de la Constitution. Cette action s'avère nécessaire en vue de permettre la définition et l'identification des associations dites « intéressées à la chose publique », ainsi que la détermination des mécanismes de gestion, de suivi du soutien public et les méthodes de son décaissement et de son évaluation.

La maîtrise du rôle participatif des associations dans les programmes et projets de développement économique et social nécessite une connaissance fine des différentes composantes de la société civile, de leurs domaines d'intervention, de leurs modes de fonctionnement et de leurs sources de financement. Dans ce cadre, le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) est chargé d'élaborer un système d'information national pour les associations en coordination avec les départements ministériels concernés.

Cependant, ce système d'information n'est pas encore mis en œuvre, ce qui affecte négativement l'efficacité de la gestion des subventions publiques accordées aux associations, notamment du fait de la non disponibilité des données et informations relatives aux composantes du tissu associatif.

A ce titre, **la Cour a recommandé** de prendre les mesures nécessaires pour la mise en place d'un système national d'information relatif aux associations, comme prévu par les dispositions de l'article 6 du décret n°2.09.677 du 19 mai 2010 relatif à l'organisation du secrétariat général du gouvernement.

Au sujet de la gestion des subventions accordées aux fondations et associations des œuvres sociales

Les œuvres sociales au profit des agents et fonctionnaires de l'Etat couvrent un champ large et diversifié de prestations et services ayant pour objectif l'amélioration des conditions des adhérents et leurs familles (actifs et retraités). Ces prestations comportent de manière générale des services de restauration, transport, logement, prêts sociaux, ainsi que des aides dans le domaine médical, d'estivage, des crèches, et des activités sportives et culturelles, etc. Dans ce cadre, les départements ministériels affectent annuellement d'importantes ressources financières aux œuvres sociales. En effet, durant la période 2017-2020, les subventions octroyées par 24 départements ministériels aux fondations et associations des œuvres sociales ont atteint 5,10 MMDH, en plus des aides en nature, tels que la mise à leur disposition de ressources humaines, de biens meubles et immeubles, ainsi que la prise en charge de certains frais de gestion.

Néanmoins, la gestion des subventions accordées aux œuvres sociales soulève un ensemble d'observations dont, notamment, le manque d'encadrement de son champ d'action par des textes juridiques dédiés. En effet, à ce titre, les décrets et arrêtés fixant les attributions et l'organisation des départements ministériels, ainsi que les lois portant création des fondations et les statuts des associations, demeurent les seules références encadrant ce domaine. Ainsi, il en a résulté un chevauchement avec certains domaines qui relèvent soit de la stratégie sociale de l'État au sujet de la protection sociale, la santé, l'éducation et la formation, soit des domaines d'actions relevant des opérateurs économiques privés.

Pour cela, **la Cour a recommandé** d'adopter une définition juridique claire des œuvres sociales au profit des agents et fonctionnaires de l'État, en termes de finalités, objectifs, principes régissant leur mise en œuvre et périmètre délimitant leur champ d'action.

En outre, l'organisation actuelle se caractérise par une tendance de la plupart des associations des œuvres sociales des départements ministériels à la généralisation du mode de gestion à travers la création des fondations. En effet, le nombre des fondations s'élève à 13, couvrant 83% des fonctionnaires et agents de l'État. Il y a lieu de noter, dans ce cadre, que trois ministères concentrent 71,31% de l'effectif total du personnel de la fonction publique, soit l'équivalent de 469.419 fonctionnaires sur un total de 564.549. Il s'agit du département de l'Éducation Nationale (49%), du département de l'Intérieur (14%) et du département de la Santé (8%).

Pourtant, plusieurs départements ministériels cherchent à créer leurs propres fondations des œuvres sociales, sans procéder à l'étude de faisabilité en vue d'apprécier la pertinence et l'utilité de créer de telles structures pour des effectifs réduits de fonctionnaires. Tout en signalant que la migration vers ce mode de gestion donne souvent lieu à une augmentation significative des ressources financières allouées par le budget général de l'État à ces nouvelles structures. Et ce en parallèle avec le soutien continu des associations existantes (plus de 25 associations des œuvres sociales au profit des fonctionnaires et agents de l'État).

Dans ce cadre, **la Cour des comptes a recommandé** la nécessité de rationaliser et de coordonner les efforts des départements ministériels en matière de soutien des œuvres sociales, et ce, à travers l'encouragement de la mutualisation des prestations et services rendus de manière à permettre la réalisation d'un ciblage plus large des agents et fonctionnaires, ainsi que le recours aux accords de partenariat.

Gouvernance territoriale et gestion des services, des projets et des équipements publics communaux

- **Gestion des projets publics réalisés au niveau des régions du Royaume**
- **Gestion des déchets ménagers et assimilés**
- **Dispositifs de coopération entre les collectivités territoriales**
- **Elaboration et exécution des plans stratégiques des communes**
- **Gestion des préfectures et des provinces**
- **Marchés de vente en gros des fruits et légumes**
- **Gestion du service de la distribution de l'eau potable par les associations en milieu rural**
- **Gestion et contrôle des carrières dans la région de Casablanca-Settat**
- **Plan de développement de la Région du grand-Casablanca 2015-2020**

Gestion des projets publics réalisés au niveau des régions du Royaume

Eu égard à l'importance des investissements publics sur tous les plans, notamment économique et social, et au vu des conclusions de plusieurs missions menées par les Cours régionales des comptes (CRC) et qui ont mis en évidence diverses insuffisances dans la gestion des projets publics, lesdites CRC ont réalisé une mission thématique portant sur la gestion des projets publics réalisés au niveau des différentes régions du Royaume. L'accent a été mis sur les projets publics, confrontés à des difficultés lors de leur exécution ou exploitation, entièrement ou partiellement financés par les différents acteurs publics. Quant à la nature des projets objet de cette mission, elle a trait à ceux ayant un caractère économique, social, sanitaire, éducatif, culturel ou sportif, sans pour autant englober les projets de restructuration et ceux relatifs à l'infrastructure.

Cette mission thématique a été effectuée en deux phases. La première, achevée en 2020, a été consacrée au recensement des projets en difficulté et à l'évaluation de leur importance, leur nature, et les causes ayant entravé leur achèvement. Alors que la 2^{ème} phase, exécutée en 2021, a porté sur l'actualisation des données recueillies lors de la première phase et par suite l'appréhension de l'impact de la mission de contrôle.

En somme, il a été conclu, à travers cette mission thématique, que la gestion des projets publics est entachée, dans certains cas, de plusieurs insuffisances, ce qui a entraîné l'apparition de plusieurs difficultés lors de l'exécution ou de l'exploitation, et a impacté négativement leur efficacité et leur rendement, et par suite, il n'a pas permis au citoyen et au commanditaire d'en tirer profit, de manière optimale. Ces insuffisances sont dues, essentiellement, à l'absence d'une vision intégrée dans la conception de ces projets, permettant de garantir les instruments et conditions de leur réussite dans les différentes étapes de leur réalisation, d'une part, et de mieux cerner et anticiper les risques potentiels, d'autre part.

Ainsi, les conclusions de cette mission thématique et ses outputs ont contribué à trouver des solutions pour plusieurs projets en souffrance identifiés. Cet impact s'est révélé à travers le processus de suivi de l'issue de ces projets et d'actualisation des données les concernant jusqu'au 30 avril 2021.

Ainsi, il a été relevé que plusieurs projets ont été débloqués, ce qui reflète la réactivité positive manifestée par les parties concernées vis à vis des constats et des résultats de la mission et dénote, également, l'impact positif de celle-ci.

Ainsi, le nombre des projets en difficulté recensés, jusqu'à fin 2020, a connu une nette diminution, du fait que le nombre des projets débloqués, après cette date, s'est élevé à 1.147 projets avec un montant global d'environ 8,8 MMDH, soit un taux équivalent à 44% de leur nombre global et 46% en termes de coût initial de l'ensemble de projets en difficultés. Quant à la nature des projets qui ont surmonté les difficultés qu'ils connaissaient auparavant, elle comprend, entre autres, des centres hospitaliers, des établissements d'enseignement ou de formation professionnelle, ou à caractère social, culturel et sportif, ainsi que des projets de nature commerciale, sachant que certains d'entre eux étaient confrontés à plusieurs difficultés pendant de longues périodes.

Il convient de signaler que la situation de ces projets, arrêté à fin 2020, indiquait un nombre important de projets en difficulté ; soit 2.635 projets pour un montant global estimé à 19,4 MMDH, dont 1.369 projets pour un coût avoisinant 14,8 MMDH bloqués au niveau de l'exécution des travaux,

et 1.266 projets, pour un montant d'environ 4,6 MMDH, confrontés à des difficultés d'exploitation.

Il s'agit de projets à l'arrêt après la réalisation des études, de projets non achevés et abandonnés lors de l'exécution des travaux, ou achevés mais inexploitable, ainsi que de projets réalisés et non transférés à la partie chargée de l'exploitation, ou de projets achevés et équipés mais non, partiellement ou irrégulièrement exploités.

Quant aux facteurs qui ont conduit aux difficultés rencontrées par un ensemble de projets publics, ils sont nombreux, s'interfèrent parfois, et sont liés, principalement, aux phases de planification, d'exécution des travaux et d'exploitation des édifices.

Ainsi, les CRC ont relevé un ensemble d'insuffisances qui concernent la phase préalable à la réalisation des projets publics, notamment la phase de planification et d'études, ce qui a entravé leur réussite et a entraîné, par conséquent, la non-réalisation des objectifs escomptés. Les principaux facteurs liés à cette phase de planification consistent en l'absence ou la faiblesse des études techniques et financières et des études de faisabilité y afférentes, ainsi que l'insuffisance de coordination, lors de la phase de planification, entre les parties concernées par le projet, et la non définition des engagements des partenaires ou leur non formalisation à travers des accords de partenariat, en plus du défaut d'apurement des assiettes foncières abritant les projets programmés ou de l'inadaptation des emplacements des projets choisis.

Pour sa part, la phase d'exécution connaît plusieurs carences qui ont été à l'origine des difficultés que rencontrent ces projets, et dont les principaux sont dus au respect limité par les partenaires de leurs engagements contractuels, ce qui a entraîné des retards importants dans l'exécution des projets allant, dans certains cas, jusqu'à leur abandon, en plus de la gestion inadaptée des litiges survenant entre les parties intervenant dans l'exécution, et la conclusion de contrats avec des entreprises n'ayant pas les capacités pour satisfaire, de manière adéquate, les besoins exprimés. D'autant plus, le suivi limité des travaux et le contrôle insuffisant de leur qualité constituent l'une des principales causes des difficultés rencontrées dans la gestion des projets en question.

S'agissant des facteurs ayant entravé l'exploitation d'un ensemble de projets ou leur exploitation de manière inadéquate et irrégulière, ils concernent, essentiellement, le manque des ressources humaines et des équipements nécessaires ou leur insuffisance, faute d'une vision intégrée lors de la phase de planification de ces projets, prenant en compte les différents aspects de la gestion, y compris ceux liés à l'exploitation. A cela s'ajoutent, également, la non-satisfaction des spécifications techniques du

projet par rapport aux exigences de ses exploitants, l'insuffisance d'expertise pour gérer certains projets, en plus du non raccordement d'un ensemble d'édifices aux réseaux de base, ce qui affecte négativement leur fonctionnement et la qualité des services rendus.

Au vu des conclusions et résultats de la mission thématique réalisée, et afin de contribuer à la recherche des issues aux projets demeurant toujours en difficulté, de mettre en place des mesures pratiques et efficaces pour dépasser cette situation, d'œuvrer à prévenir les causes majeures induisant ces difficultés, et de garantir les conditions et les dispositifs du succès et de l'efficacité des projets futurs, **la Cour des comptes a recommandé**, notamment, la création d'une commission permanente à l'échelle régionale, présidée par le Wali de la région et comportant les Gouverneurs des préfectures et provinces de la région, ainsi que les représentants des services déconcentrés, des établissements publics et des collectivités territoriales concernés. Cette commission aura pour missions principales de recenser les projets publics à réaliser sur le territoire de la région et suivre leur exécution, de s'assurer de l'adéquation des objectifs des projets programmés aux orientations des plans et programmes régionaux et nationaux, ainsi que d'accorder une attention particulière aux projets en difficulté et mettre en place les mécanismes susceptibles d'aider à surmonter les contraintes entachant la conception, l'exécution et l'exploitation de ces projets.

La Cour a, également, recommandé, pour les projets qui demeurent en difficulté au niveau de leur exploitation, d'adopter des solutions alternatives et innovantes, en modifiant, le cas échéant, leurs affectations initiales.

S'agissant des projets programmés pour le futur, **la Cour a recommandé**, notamment, de veiller à la précision et la clarté lors de l'étude des besoins et l'identification des objets des projets et de leurs objectifs, en procédant, en parallèle, aux consultations préalables, à la coordination et à assurer la convergence, ainsi que d'impliquer toutes les parties prenantes éventuels, notamment les départements de tutelle et les usagers et partenaires concernés. Ces démarches s'imposent avant même d'établir la conceptualisation initiale du projet en question.

La Cour a recommandé, aussi, de veiller à fournir un foncier assaini et approprié pour les projets programmés, en termes de superficie, de coût et d'emplacement, eu égard à la spécificité du projet et à la nature de la population cible. A ces exigences s'ajoutent la définition préalable du modèle le mieux adapté pour l'exploitation du projet et l'identification de la partie qui en a la charge, ainsi que les ressources et les éléments nécessaires à son fonctionnement. Il s'agit notamment comprenant des

ressources humaines, des équipements, des conditions d'accès, en plus de la maîtrise des objectifs et des résultats escomptés et l'adoption d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs clairs et précis en vue d'assurer le suivi du processus d'exploitation et la pérennité des projets.

A ce titre, et en relation avec les recommandations rendues par la Cour des comptes dans la cadre cette mission thématique, un projet de décret a été élaboré pour définir la méthodologie du processus de contractualisation et les modalités de conclusion du contrat entre l'Etat et la Région, ainsi que de son exécution, son suivi, son évaluation, son amendement et son audit. Ce projet de décret prévoit la création d'une commission régionale, présidée, à la fois, par le Wali de la région et le Président du conseil régional, qui lui sera confié le suivi de l'exécution du contrat entre l'Etat et la Région, à travers la mise en place des indicateurs de suivi de l'exécution des projets et de leur évaluation. Il fixe, également, les membres de la commission régionale, ses missions et le règlement de ses réunions. Par ailleurs un modèle du contrat Etat-Région fera l'objet d'un arrêté du ministre de l'Intérieur afin de normaliser la forme et le fond du contrat et de définir les données essentielles devant y figurer. Et en général, il y'a lieu de signaler que plusieurs dispositions de ce projet de décret sont en harmonie avec les recommandations des Cours régionales des comptes.

Gestion des déchets ménagers et assimilés

Le Programme National des Déchets Ménagers et Assimilés (PNDM) a été lancé en 2008 pour couvrir la période 2008-2022. Ce programme, doté d'une enveloppe budgétaire de 40 MMDHS, a permis à notre pays de réaliser des progrès importants en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA), notamment en matière de taux de collecte qui avoisine actuellement 95%. Néanmoins, les autres objectifs fixés par le PNDM ont connu un niveau de réalisation variable, sachant que la durée de ce programme touche à sa fin.

Ainsi, **le nombre de plans directeurs finalisés**, jusqu'à fin 2020, a atteint un total de 45 plans seulement sur les 64 initialement prévus pour couvrir les provinces et préfectures. Quant à la professionnalisation de la gestion de ce secteur, elle a concerné 81% des villes et centres urbains visés. Pour ce qui est des décharges contrôlées, seulement 43% des prévisions de réalisation ont été concrétisées. En conséquence les quantités mises en décharges n'ont pas dépassé 3,95 millions de tonnes de déchets contre un objectif de 6,3 millions de tonnes prévu à fin 2020.

Dans le même contexte, et en relation avec les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, le taux de réhabilitation des décharges non contrôlées n'a pas dépassé 24% du total de celles prévues, étant donné, essentiellement, que les opérations de réhabilitation sont conditionnées par la réalisation préalable de décharges contrôlées. Également, le PNDM a retenu, parmi ses objectifs, le développement du tri, recyclage et valorisation des déchets pour porter le niveau de recyclage à 20% et 30% sous d'autres formes à l'horizon 2022. Malgré cela, le taux de valorisation des DMA n'a pas pu dépasser le seuil de 10% de l'ensemble des déchets produits annuellement. La mise en place de centres de tri s'est limitée à trois (3) décharges uniquement contre un objectif de 26 décharges, tandis que la réalisation des installations de valorisation énergétique s'est limitée à deux décharges uniquement contre un objectif de 18 décharges.

Ce bilan dû à plusieurs contraintes liées, en partie, aux orientations même du PNDM ainsi qu'à certaines problématiques de financement, de gouvernance et de gestion. A cet égard, et concernant le modèle économique et financier du PNDM, il a été adopté un modèle de gestion basé, principalement, sur l'augmentation du taux de collecte des DMA et leur enfouissement quasi intégral dans les décharges contrôlées. Cette option a engendré une hausse des coûts des prestations relatives à la collecte des déchets et leur enfouissement dans les décharges, à cause, non seulement, de l'accroissement des quantités collectées, mais aussi des prix unitaires pratiqués à la tonne collectée. En outre, l'insuffisance et la limite du modèle économique et financier adopté se manifeste dans l'incapacité de plusieurs communes à supporter les coûts des prestations rendues par le biais uniquement de leurs ressources propres. Cela apparaît, nettement, à travers, les arriérés de paiement qui ont avoisiné, à fin 2020, un total de 1,77 MMDH, répartis entre 1,36 MMDH concernant la collecte et le nettoyage, et 404,58 MDH pour de la gestion des centres d'enfouissement et de valorisation.

Par ailleurs, l'option d'enfouissement intégral des DMA ne s'adapte pas aux conditions de soutenabilité financière et environnementale. En effet, ceci pose des problématiques d'augmentation du coût de l'enfouissement, d'une part, ainsi que la croissance des quantités de lixiviat résultant de l'enfouissement des déchets (estimées à 900 milles m³/an), d'autre part. Ce qui nécessite un coût de traitement estimé à au moins 207 MDH, sans oublier les risques que peut comporter toute insuffisance au niveau des systèmes d'étanchéité mis en place contre l'infiltration du lixiviat et des techniques de traitement utilisées. Ce risque a été confirmée par une étude

réalisée⁵ et qui a révélé un impact négatif sur l'environnement au niveau de huit décharges parmi un échantillon sélectionné de dix décharges. Ainsi, il résulte de l'option collecte et enfouissement une consommation accélérée de la capacité d'accueil des casiers d'enfouissement et des bassins de lixiviat, ce qui a provoqué un besoin croissant d'investissements dans de nouveaux équipements pour l'accroissement de la capacité d'accueil initiale, en plus de la réduction de la durée de vie de l'exploitation des décharges.

Quant au **financement du PNDM**, les dépenses globales réalisées, jusqu'à fin 2020, ont avoisiné 21,22 MMDHS, soit un taux de 53% seulement de l'enveloppe budgétaire allouée au programme. L'analyse de la structure financière du PNDM a révélé, en outre, l'affectation d'un taux de 86% des ressources mobilisées, jusqu'à fin 2020, au financement des prestations de collecte, nettoyage et mise en décharge. En contrepartie, seulement 14% ont été affectés au financement du reste des objectifs du PNDM, dont 11% pour la réhabilitation des décharges informelles, 2% pour l'amélioration de l'opération du tri et de valorisation des déchets, et 1% pour couvrir les volets relatifs à l'assistance technique, la sensibilisation et la communication. Cette répartition déséquilibrée a, ainsi, eu des effets négatifs sur la qualité et la cadence de réalisation du reste des composantes du PNDM hors collecte.

De plus, l'écart entre le niveau du soutien accordé par rapport aux prévisions revient aux difficultés enregistrées au niveau de la préparation des projets de la part des communes, eu égard à leur manque de ressources humaines ayant l'expertise en la matière, et à la non prise d'initiatives susceptibles de mobiliser des ressources financières additionnelles. Il s'agit ici, en fait, de la non mise en œuvre de la responsabilité élargie des producteurs, des difficultés observées en matière de mobilisation des financements verts, de la non application des redevances sur les déchets ménagers de la part des communes, notamment pour les grands producteurs des DMA, sans occulter les problématiques posées dans leur gestion de la fiscalité locale que ce soit au niveau de l'assiette ou du recouvrement.

Concernant la gouvernance, il y a lieu de noter que le modèle adopté, en plus de ne pas être mis en œuvre de manière complète, n'a pas pris en compte la capacité des acteurs principaux à savoir les communes, sachant

⁵ L'évaluation menée par le laboratoire national d'études et de surveillance de la pollution en 2016, en collaboration avec les inspecteurs de la police de l'environnement relevant du secrétariat d'Etat chargé de l'environnement sur l'impact des décharges et la mesure de l'efficacité et la performance de leurs installations.

que la préparation et la gestion des projets proposés pour le soutien du PNDM est considérée comme l'une des plus importantes contraintes que rencontre la gestion des déchets. Il s'agit de leurs ressources humaines, financières et techniques limitées et de leurs besoins d'accompagnement technique et financier, notamment pour les projets ayant une technicité plus complexe comme ceux relatifs aux décharges contrôlées. De plus, le recours à la gestion des DMA par chacune des communes et à titre isolé, ne leur permet pas de bénéficier des avantages d'une gestion optimale des ressources à travers une vision coordonnée à l'échelle provinciale.

En outre, malgré l'établissement du plan directeur national de gestion des déchets dangereux, les efforts pour la mise en place d'un centre national d'élimination des déchets industriels dangereux spéciaux (CNEDS) n'ont pas abouti, faute d'obtention de l'acceptabilité environnementale, et les plans directeurs régionaux de gestion des déchets industriels, médicaux et pharmaceutiques non dangereux et des déchets ultimes, agricoles et inertes ont enregistré un retard dans leur élaboration. Tous ces facteurs ont impacté l'efficacité de l'ensemble de la chaîne de gestion des déchets, et la création de décharges de 2^{ème} et 3^{ème} classes.

Concernant la gestion des DMA au niveau des communes, la Cour a relevé plusieurs observations relatives à la non-exécution des engagements contractuels par les parties des contrats de gestion déléguée, notamment en ce qui concerne les programmes d'investissement à réaliser par les délégataires et le retard de paiement des prestations par les communes. Par ailleurs, le cumul des arriérés de paiement ne favorise pas l'instauration d'un climat de confiance entre les parties contractantes, et impacte le pouvoir du délégant d'exercer le rôle de suivi et de contrôle qui lui est attribué. Ce qui explique, partiellement, le renchérissement constaté des prix inclus dans les offres présentées par les sociétés soumissionnaires pour se prémunir contre les risques encourus en matière d'arriérés de paiement ou contre les risques liés à l'augmentation des prix, désormais non pris en charge, après l'annulation de l'article relatif à la révision des prix dans les nouveaux contrats de gestion déléguée.

Au vu de ce qui précède, **la Cour des comptes a adressé des recommandations** au ministère de l'Intérieur et au ministère de la transition énergétique et du développement durable, chacun en ce qui le concerne. Elles visent la révision de l'approche et du modèle économique dans les programmes futurs à travers le passage d'une approche basée principalement sur la collecte et l'enfouissement à une nouvelle approche visant la réduction des DMA, le tri à la source ou au moment de la mise en décharge, du recyclage et de la valorisation dans les limites maximales possibles, ainsi que la restriction de l'enfouissement aux déchets ultimes. La Cour propose, également, la modification du modèle économique

actuel, en vue de promouvoir les ressources provenant de la réduction des déchets et de la valorisation énergétique et autres, après la mise en place de la collecte sélective en bi-flux, l'application du principe de la responsabilité des producteurs des déchets, l'application des redevances à l'encontre des grands producteurs, ainsi que l'application des sanctions à l'encontre des contrevenants aux règlements de collecte et d'élimination des déchets.

La Cour des comptes a recommandé aussi l'amélioration de la gouvernance locale à travers l'étude de la possibilité d'institution d'un acteur local solide par ses ressources humaines, financières et techniques, sous forme de société de développement régional, chargée de l'équipement et de la gestion des décharges, en qualité de maître d'ouvrage délégué, et sous forme de société de développement au niveau de la province ou de la préfecture qui serait chargée d'exercer les missions de maître d'ouvrage délégué pour tous les projets de collecte, de suivi et de contrôle des DMA. La Cour a suggéré, également, l'étude de la possibilité de mise en place d'un modèle de gestion, en vertu duquel il sera attribué au gestionnaire public la réalisation des investissements relatifs aux projets de gestion des DMA, tout en attribuant l'exploitation au secteur privé à travers des contrats de gestion déléguée.

Quant au niveau légal, **la Cour a recommandé** d'œuvrer progressivement au renforcement de la libéralisation du secteur de la valorisation énergétique, et à la levée des obstacles juridiques à cet effet, ainsi qu'à la modification de la loi n°28.00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination, de manière à permettre l'adoption de plans régionaux de gestion et d'élimination des déchets dangereux et la mise en place de centres régionaux de traitement et d'élimination de ces déchets.

Coopération entre les collectivités territoriales

Les Cours régionales des comptes, ont réalisé, sur la base des rapports particuliers des missions de contrôle de la gestion des organismes de coopération (au nombre de 65), une mission thématique visant, d'une part, l'évaluation du cadre global de la coopération entre les collectivités territoriales, à travers un diagnostic de l'état des lieux actuel et la mise en exergue des principales contraintes auxquelles il est confronté, et d'autre part, la proposition des recommandations susceptibles de développer les dispositifs de coopération entre les collectivités territoriales.

Ainsi, jusqu'à fin 2020, le nombre d'organismes de coopération entre les collectivités territoriales créés à l'échelle nationale a atteint 139 organismes, ceci en enregistrant des disparités dans leur répartition selon les régions, les préfectures et les provinces, et aussi selon les objectifs, les thèmes et l'état d'exercice d'activité (actif ou non), en plus de leurs liens, essentiellement, avec la satisfaction de certains services vitaux pour les communes membres, en contre partie du recours limité aux dispositifs de coopération pour la mise en œuvre de grands projets d'investissements qui seraient de nature à dynamiser l'activité économique des collectivités territoriales.

A ce titre, la mission thématique relative aux dispositifs de coopération a mis en évidence un certain nombre d'aspects positifs, étant donné que les organismes créés dans ce cadre ont eu le mérite de la mise en place de certains services de proximité et leur pérennisation, notamment en ce qui concerne la collecte des déchets, la gestion des décharges, et le transport urbain par les autobus, ainsi que la mise en place de certaines infrastructures de base comme les routes, les pistes et l'approvisionnement en eau potable dans le monde rural. Toutefois, cette mission thématique a enregistré plusieurs insuffisances qui affectent la procédure de création de ces organismes, leur fonctionnement, et les résultats obtenus. Ce qui limite leur efficacité et ne permet pas de bénéficier de manière optimale des services que ces organismes peuvent fournir, notamment au niveau des communes dont les ressources financières sont limitées par rapport à leurs besoins croissants.

Ainsi, il a été procédé à **la création d'organismes** avec des objectifs ne revêtant pas un intérêt commun et en l'absence d'études préalables suffisantes, et, dans d'autres cas, avec l'adoption de plusieurs objectifs non homogènes. De plus, plusieurs organismes ont été créés sans la conclusion de conventions de création, et ceux déjà existants n'ont pas pris l'initiative d'adapter leur statut juridique aux nouvelles dispositions de la loi organique à travers l'amendement de leurs décisions de création. De plus, la création de la plupart des organismes ne s'est pas accompagnée par la mise à disposition des ressources humaines nécessaires pour pouvoir mener à bien leurs missions.

En ce qui concerne **le fonctionnement des organes de gouvernance**, certains organismes de coopération n'ont pas pris les mesures nécessaires pour déterminer les modalités d'exécution de leurs missions et leurs interventions, alors que d'autres ne respectent pas les dispositions relatives à la représentativité des communes membres, que ce soit en ce qui concerne l'absence de proportionnalité entre le nombre de représentants des collectivités avec les parts de leurs contributions, que pour le non-respect de la nécessité de présence des présidents des collectivités en tant

que membres dans les conseils des organismes, ainsi qu'en termes d'inadéquation entre le nombre de délégués avec celui des habitants de chaque collectivité membre. D'autant plus, il a été relevé des cas récurrents d'absence de certains membres aux sessions tenues par les conseils de ces organismes.

En outre, plusieurs organismes de coopération souffrent de la problématique du financement, étant donné que les montants des contributions financières des communes membres demeurent limités, en plus du non-respect des délais fixés pour leurs versements parfois, et leur non-versement d'autres fois. A ce titre, le montant global des contributions financières non versées, sur la période 2015-2019, s'est élevé à environ 358,8 MDH, selon les canevas reçus. Cette situation se répercute sur les prestations fournies, puisque ces organismes se trouvent, dans certains cas, dans l'incapacité de payer les sommes dues aux sociétés contractantes (cas de sociétés délégataires de la gestion du service de collecte des déchets).

Concernant l'évaluation des résultats des interventions de tous les types d'organismes de coopération, il s'est avéré que certains organismes n'ont exercé aucune activité depuis leur création, alors que d'autres se sont limités à quelques travaux préparatoires, ou sont en arrêt d'activité, en plus de l'enregistrement de carences dans la réalisation des prestations en raison du manque de programmation et du fait que certains membres ne bénéficient pas des services de l'organisme de coopération. En outre, la plupart des organismes sont incapables d'assainir la situation du foncier abritant leurs projets ou qu'ils exploitent dans ce cadre.

Outre ces observations d'ordre général et communes aux organismes de coopération, il a été enregistré d'autres observations d'un caractère particulier intéressant ces organismes selon les missions qui leurs ont été confiées.

Ainsi, les organismes, œuvrant dans le domaine de la propreté, la collecte des déchets, la gestion des décharges et les domaines similaires ainsi que le transport urbain par autobus, ne veillent pas au respect des obligations de leurs contractants, en particulier en ce qui concerne l'exécution des investissements, en plus des carences détectées dans le système de suivi et de contrôle et dans l'application des sanctions. A cela s'ajoute l'incapacité des organismes, agissant dans le domaine de la gestion des décharges, à mettre en œuvre certaines dispositions relatives à la préservation de l'environnement.

Dans le domaine de la prévention sanitaire et d'hygiène, les organismes créés n'ont pas œuvré à élaborer un règlement général de la prévention sanitaire et d'hygiène publique et n'accomplissent pas certaines des missions qui leur ont été confiées, en plus des insuffisances dans le suivi

des activités réalisées. Ce qui empêche l'évaluation de leurs résultats. La plupart de ces contraintes sont, principalement, liées au manque enregistré dans les ressources humaines spécialisées, notamment les médecins, infirmiers, techniciens d'hygiène et biologistes.

Pour ce qui est des organismes œuvrant dans les domaines d'équipements d'infrastructure de base et l'acquisition et la gestion des engins, il a été constaté l'absence de documentation des travaux exécutés par ces organismes, et le chevauchement de leurs interventions avec celles de communes membres, en plus du refus de certaines collectivités du paiement de la contrepartie du profit tiré des interventions effectuées par les engins des organismes de coopération sur leurs territoires.

Par ailleurs, le Ministère de l'intérieur a pris plusieurs mesures pour l'accompagnement de ces organismes et la clarification des dispositions introduites par les lois organiques, ainsi que la sensibilisation quant à leur importance, lors de plusieurs rencontres et séminaires de formation et aussi lors de l'élaboration des guides. En outre, le Ministère invite les collectivités territoriales annuellement, à l'occasion de l'élaboration de leur projet de budget, à inclure les contributions à transférer au profit des organismes de coopération, en tant que dépenses obligatoires. Comme il continue d'apporter son appui technique et financier aux collectivités territoriales et aux organismes de coopération. Ces mesures revêtent une extrême importance. Il est nécessaire de poursuivre les efforts dans ce cadre, notamment pour renforcer les ressources humaines et financières de ces organismes.

Ainsi, afin de surmonter les obstacles qui entravent l'efficacité de la coopération intercommunale, **la Cour des comptes a recommandé** la mise en place d'une stratégie nationale de coopération entre les collectivités territoriales, et la détermination des domaines prioritaires et des principes à respecter pour la création d'un organisme de coopération; ainsi que de veiller à l'évaluation préliminaire des besoins et ensuite fournir le financement nécessaire, et la définition d'une vision globale sur les missions qui seront confiées aux organismes et le ressort territorial de leurs interventions. Également, **la Cour a recommandé** à œuvrer, en coordination avec les autorités compétentes, pour que les projets et opérations menés par les organismes constituent une valeur ajoutée contribuant au développement économique et social du territoire concerné.

En liaison avec les recommandations émises par la Cour, il convient de signaler que le Ministère de l'intérieur a pris l'initiative, au début de l'année 2021, de mettre en œuvre un projet ambitieux visant l'adoption d'un schéma national qui a pour objectif de rationaliser le processus de création des organismes de coopération à travers la mise en place de

plusieurs principes directeurs clairs. A ce titre, la Région Souss-Massa a été choisie comme Région-pilote, pour instaurer une première expérience pour un plan régional de coopération.

Elaboration et exécution des plans stratégiques des communes

Les communes sont habilitées, conformément à l'article 78 de la loi organique n°113.14 relative aux communes, à mettre en place leurs plans d'action, et œuvrer à leur suivi, leur actualisation et leur évaluation. Ainsi, le plan d'action de chaque commune reflète sa vision de développement au niveau de son ressort territorial et met en évidence les projets proposés pour concrétiser les orientations de cette vision sur le terrain.

Dans ce cadre, les Cours régionales de comptes (CRC) ont effectué des missions de contrôle (qui ont concerné 206 communes) afin d'évaluer la fonction de planification stratégique auprès des communes, et la mesure dans laquelle celles-ci appréhendent et appliquent les règles adoptées dans le domaine de la programmation et de la mise en œuvre des projets de développement.

De ce fait, il s'est avéré que les communes contrôlées n'avaient pas procédé à l'évaluation de leurs plans de développement antérieurs, afin de faire le bilan des réalisations et des déficiences, en vue de les prendre en compte dans l'élaboration de plans d'action plus réalistes et réalisables; sachant, en particulier, qu'une proportion importante des projets prévus par les plans de développement communal (PDC) n'ont pu être réalisés, et que d'autres, bien que réalisés, la population ciblée n'en a pas tiré profit. De plus, il a été relevé que la plupart des communes contrôlées n'avaient pas pu élaborer leurs plans d'action dans le délai légal fixé, accusant ainsi un retard dépassant, parfois, une durée de plus de trois ans, soit la moitié du mandat électoral.

Par ailleurs, il a été noté que la plupart des communes n'accordaient pas l'importance nécessaire à **l'étape de diagnostic**, que ce soit en termes d'espace-temps alloué ou de dispositifs adoptés à cet effet, notamment en ce qui concerne l'implication du gouverneur de la préfecture ou de la province, ou son suppléant, en sa qualité de chargé de coordination des activités des services déconcentrés de l'administration centrale, en vertu des dispositions législatives en vigueur. En outre, en liaison avec ce qui précède, il a été observé une carence dans l'implémentation de dispositifs participatifs, susceptibles d'impliquer les citoyennes et les citoyens, les

associations et les instances consultatives chargées de la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre, dans l'élaboration des plans d'action des communes.

En outre, **le montage financier** d'un ensemble de plans d'action a été entaché d'une série de lacunes, ce qui s'est répercuté négativement sur l'exécution des projets inscrit dans ces plans. En effet, dans certains cas, des projets ont été programmés sans pour autant préciser la contribution de la commune et/ou des partenaires au financement de leur mise en œuvre. Dans d'autres cas, il a été procédé à l'élaboration de plans d'action qui manquent de réalisme, eu égard à la faible capacité d'autofinancement des communes concernées par rapport au coût global des projets contenus dans leurs plans d'action ; voire même que la contribution de certaines communes au financement de leurs plans d'action serait pratiquement nulle. En plus, la plupart des communes n'avaient pas veillé à conclure des conventions de coopération ou de partenariat avec leurs partenaires, afin d'y consigner leurs engagements à propos de la réalisation des projets qui leurs ont été confiés dans les délais convenus.

D'autre part, dans le cadre de la réforme des finances publiques locales, et en vue de réussir la transition d'un système de gestion axée sur les moyens vers un système de gestion basée sur les résultats, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et leurs textes d'application, ont prévu une série de dispositions visant, principalement, à consacrer une culture de planification stratégique à court et moyen terme, à travers la stipulation, particulièrement, des dispositions sur la programmation du budget sur une période de 3 ans conformément au plan d'action de la commune. Toutefois, il est difficile de mettre en œuvre à bon escient la programmation budgétaire triennale, compte tenu des lacunes ayant marqué la procédure d'élaboration des plans d'action des communes, et de ce qu'elle a eu comme effet sur la qualité des documents finaux. Ceux-ci ne comprenaient pas une estimation des ressources et dépenses des communes destinées au financement des plans d'action au cours des trois premières années, et ne prévoyaient pas la mise en place d'un système de suivi d'exécution des projets et programmes fixant les objectifs à atteindre et les indicateurs d'efficacité y afférents, ainsi qu'ils ne déterminaient pas le coût total des projets intégrés dans les plans d'action des communes, et les contributions de celles-ci et de leurs partenaires au financement desdits projets, en plus des calendriers de leur exécution. Ainsi, à travers les données fournies par les communes sur la mise en œuvre de leurs plans d'action, jusqu'aux dates de clôture des missions de contrôle diligentées par les CRC, il a été constaté que la majorité des communes avaient affiché de faibles taux d'exécution des projets programmés, allant de 3% à 37%.

Si les services du ministère de l'intérieur avaient procédé, à cet égard, à l'élaboration et la mise à disposition des communes, en 2019, d'un guide pédagogique et opérationnel pour la préparation des plans d'action des communes, il convient, toutefois, de tenir compte des capacités de gestion dont disposent les communes, et ce, à travers la distinction entre les grandes communes et les petites, en particulier celles à caractère rural qu'il serait plus approprié, du point de vue de la rationalisation des interventions publiques, de soutenir, de la part des services préfectoraux et provinciaux concernés, en matière d'encadrement dans la mise en place des plans d'action.

Eu égard à ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de progressivité, à travers l'adaptation des textes législatifs et réglementaires relatifs à la procédure et aux dispositifs d'élaboration et d'exécution des plans stratégiques des communes (plans d'action), avec leurs propres ressources financières et humaines, d'une part ; et l'étude de la possibilité d'attribuer aux conseils des préfetures et provinces la mission de soutien des communes dans ce domaine, le cas échéant, étant donné le rôle attribué à ces conseils en matière de renforcement de l'efficacité, de la mutualisation et de la coopération entre les communes, d'autre part.

La Cour a recommandé aussi de faire preuve de réalisme dans la sélection des projets de développement à réaliser, d'inclure dans les plans stratégiques des communes tous les éléments nécessaires à leur mise en œuvre, tout en activant les dispositifs de suivi et d'évaluation de cette mise en œuvre, en plus de la définition d'une vision claire et complète à propos du mode d'exploitation des projets à réaliser, et la recherche, le cas échéant, des alternatives créatives permettant de bénéficier des projets réalisés et non encore exploités selon les objectifs pour lesquels ils ont été instaurés.

Gestion des préfetures et des provinces

Dans le cadre des programmes de travaux des Cours régionales des comptes au titre de l'année 2020, trente (30) collectivités préfectorales et provinciales du Royaume ont fait l'objet de missions de contrôle de la gestion. Ces missions qui avaient pour objectifs principaux d'apprécier le degré de mise en œuvre du nouveau système de gouvernance prévu par la loi organique 112.14 relative aux préfetures et provinces, et de s'assurer de son efficacité et son efficience ; ont permis de relever plusieurs observations et d'émettre diverses recommandations portant, en

particulier, sur des aspects relatifs au fonctionnement des organes de gouvernance locale et des procédures de contrôle interne, à l'élaboration et l'exécution des programmes de développement, à l'exercice des attributions et à la planification des projets.

Dans ce cadre, il a été relevé une absence partielle ou quasi-totale des mécanismes et des outils nécessaires pour accompagner les préfetures et les provinces afin qu'elles puissent atteindre l'objectif de bonne gouvernance dans la gestion de leurs affaires et exercer les compétences qui leur incombent.

L'absence constatée, au niveau des préfetures et provinces, des conditions, des règlements de contrôle ainsi que des mécanismes de gestion nécessaires à la mise en place **d'un système de contrôle interne efficace**. Cette situation engendre un risque sur leur patrimoine et sur la qualité et la fiabilité des informations y afférents.

En plus, les préfetures et provinces n'ont pas institué des cellules **d'audit interne** et n'ont pas, non plus, mis en place un système de **gestion axé sur les résultats** ni un système de suivi dédié à chacune de leurs compétences, dans lequel sont fixés les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance qui s'y rapportent.

Par ailleurs, **l'élaboration des plans de développement** n'a pas tenu compte, dans certains cas, des compétences propres des préfetures et des provinces telles qu'elles ont été définies par la loi, ni des moyens financiers dont elles disposent ou ceux qu'elles peuvent mobiliser ainsi que des engagements convenus avec les autres partenaires. En plus, l'élaboration de ces plans n'a pas pris en compte la dimension environnementale et n'a pas pris en considération les principales orientations des stratégies publiques en matière d'aménagement du territoire, et les documents d'urbanisme pour les collectivités territoriales concernées.

Dans le même sens, les plans adoptés ne s'appuient pas sur un diagnostic précis des besoins sur la base de données exactes et fiables, qui permettent non seulement d'identifier et d'hierarchiser les priorités, mais aussi de déterminer l'implantation des projets de développement, suivant une démarche participative qui accompagne les politiques et les stratégies de l'Etat et qui vise à assurer la convergence et la cohérence avec les orientations du programme de développement régional et des plans d'action des communes. A ce titre, il y a lieu de noter l'absence d'un système informatique territorial permettant de centraliser les données statistiques et cartographiques produites par les différents départements.

La mise en œuvre des plans de développement est caractérisée aussi par la faiblesse des taux d'exécution, la non activation du rôle du comité de

pilotage et l'absence de suivi financier des projets. A ceci s'ajoutent, l'absence de la mise à jour des plans pour assurer l'intégration et la convergence avec les différentes politiques et programmes publics aux niveaux territoriaux ainsi que la faiblesse au niveau du système de suivi des projets prévus par le plan de développement.

Les efforts déployés par les préfetures et provinces dans le cadre de l'exercice de certaines de leurs attributions demeurent limitées, comme c'est le cas en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et la précarité, la gestion du transport scolaire et la réalisation des pistes rurales et leur entretien.

En outre, plusieurs préfetures et provinces ne sont pas dotées des mécanismes et des moyens nécessaires à l'exercice des missions qui leurs sont confiées. Il a été relevé également, une disproportion de l'effort d'investissement au regard de la répartition de la population, l'exécution d'un ensemble de projets sans la réalisation des études nécessaires, ainsi que l'exercice de compétences non dévolues aux préfetures et provinces.

Au vu de ces observations, **la Cour a recommandé** de mettre en place et de renforcer le système du contrôle interne et d'audit au sein des préfetures et des provinces, et de veiller à la convergence et à l'harmonie avec les différents programmes de l'Etat et de développement régional pour assurer un plus grand niveau d'intégration des interventions et éviter la duplication des projets et programmes.

La Cour a également recommandé de mettre en place un système d'information territorial constamment mis à jour, en coordination avec les départements compétents, afin d'identifier avec plus de précision les besoins lors de la phase de diagnostic participatif. La Cour a, en plus, recommandé d'activer le rôle du comité de pilotage, de procéder à la nomination des responsables des programmes devant prendre en charge le suivi technique et financier des projets programmés, de procéder à l'évaluation annuelle périodique des programmes, de présenter les rapports y afférents à l'attention des instances compétentes, tout en assurant la formulation d'indicateurs clairs, réalistes et fiables pour mesurer l'efficacité et l'efficience ainsi que l'impact des projets sur les catégories ciblées.

Marchés de vente en gros des fruits et légumes

Les Marchés de Gros des Fruits et Légumes (MGFL) sont des Services Publics Locaux (SPL) dont la création et la gestion ont été confiées aux communes « urbaines » depuis 1962. Au nombre de 29, ces marchés sont de tailles très variables et ne couvrent pas toutes les régions de notre pays y compris certaines régions à vocation agricole. Ils ont permis d'écouler une moyenne annuelle de 3 MT de fruits et légumes sur la période 2012 - 2020, et ont procuré une moyenne annuelle de 300 MDH comme recettes fiscales à leurs communes d'implantation.

Ces marchés connaissent des difficultés et peinent à assurer le rôle qui leur a été dévolu, pour des raisons multiples notamment **la non mise à jour de la réglementation** correspondante, vu que certaines obligations, instaurées depuis les années 60, ont été outrepassées voire tombées en désuétude, notamment celles relatives à l'obligation de passage des fruits et légumes par ces marchés et le système des mandataires et de rémunération, et **la concurrence des autres marchés et circuits parallèles**, car l'environnement dans lequel les MGFL opèrent, est marqué par une prolifération des marchés de gros de fait et non réglementaires dont l'activité et les volumes écoulés peuvent dépasser ceux enregistrés au niveau des marchés de gros réglementaires et par la multiplication des grandes surfaces et des circuits parallèles non déclarés. En conséquence, le volume du commerce en gros des fruits et légumes n'est plus reflété par les marchés de gros réglementaires qui détiennent juste le tiers des parts du marché national. Le reste, soit les deux tiers, est commercialisé à travers d'autres circuits parallèles.

Le recul du rôle et des prestations des communes et des mandataires au sein des MGFL, est reflété par le manque de contrôle, la non maîtrise des flux et des prix, la faiblesse des prestations fournies en contrepartie des rémunérations payées par les usagers, l'occupation illégale, le désordre dans les espaces in site et hors site et la vétusté de l'infrastructure qui souffre d'un manque apparent en matière d'hygiène et de salubrité.

Eu égard au contexte décrit plus haut, les stratégies et projets structurants ont connu des difficultés dans leur mise en œuvre malgré que les initiatives de modernisation et de restructuration aient été officiellement lancées depuis 2010. Ainsi, trois projets de marchés de gros nouvelle génération, qui se déclinent des stratégies sectorielles, n'ont fait l'objet d'aucune réalisation physique à fin 2020.

Si la délégation des MGFL à une société de développement local constitue un moyen de modernisation de leur gestion, certaines limites relevées

toutefois, au niveau de l'unique expérience de Casablanca, entravent la réalisation de cet objectif. Ceci est dû notamment aux problèmes structurels relevés ci-haut, qui dépassent le mode de gestion choisi, et aux lacunes et déséquilibres décelés au niveau du contrat et du montage financier, ce qui a engendré des coûts supplémentaires pour la commune sans l'atteinte des objectifs escomptés.

Conscients des insuffisances structurelles de la vente en gros des fruits et légumes, les Ministères concernés ont entrepris des actions en vue de moderniser et actualiser le cadre juridique, notamment, à travers la loi n° 37-21, le 29 Juillet 2021, mettant fin au principe d'obligation de passage par les marchés de gros, et le projet d'arrêté du Ministre de l'intérieur en cours de validation. Il a été procédé également à l'actualisation des projets structurants et les conventions y associées entre 2019 et 2021, en plus de l'intégration de la fiscalité liée aux marchés de gros dans le chantier de la réforme fiscale.

Au vu de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** d'étudier l'opportunité de revoir les avantages et faveurs accordés dans le cadre de la gestion des MGFL, notamment en ce qui concerne le système des mandataires, encourager les formules à forte valeur ajoutée en vue d'accroître l'attractivité des MGFL à travers l'amélioration des services rendus, ce qui permettrait l'augmentation des recettes des MGFL en lien avec les chiffres d'affaires réels réalisés et de réinstaurer un climat de confiance entre l'Administration et les différents opérateurs.

La Cour a aussi recommandé la mise en place d'un système de contrôle en vue de maîtriser les marchandises, les transactions et les prix in site et hors site et de juguler l'informel.

Sur un autre plan, **la Cour appelle** à la prospection de solutions consensuelles pour les grandes et moyennes surfaces qui s'approvisionnent en dehors des MGFL garantissant les droits et obligations de toutes les parties prenantes.

Gestion du service de la distribution de l'eau potable par les associations en milieu rural

Suite au lancement du programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales en 1995, le rôle des associations de la société civile s'est considérablement accru, en tant que partenaire essentiel de l'État et des communes dans les efforts visant à répondre aux besoins de la population concernée en cette matière vitale. Ainsi, les associations se sont vu confier les missions d'assurer l'approvisionnement en eau potable des habitants de certaines zones rurales, et ce dans le cadre d'une convention tripartite typique dont les parties sont : l'association, l'office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE), et la commune. Cependant, l'implication de plus en plus étendue des associations dans ce domaine, pose de nombreuses contraintes portant sur la convenance de ce mode de gestion avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur, et les normes d'efficacité et d'efficacités dans la gestion du service public. A cet égard, les cours régionales ont mené une mission thématique en vue de cerner les plus importants aspects de ces contraintes, et d'y proposer des solutions appropriées.

Or, en se référant aux données⁶ reçues de la part de 917 des 1.282 communes à caractère rural (soit 72%), le nombre d'associations intervenant dans le domaine de la distribution de l'eau potable en milieu rural, s'élève à 6719 associations⁷, réparties sur les régions du Royaume, excepté les 2 régions : Laâyoune-Sakia El Hamra et Dakhla-Oued Ed-Dahab. La population bénéficiaire du service de distribution de l'eau potable assuré par les associations en milieu rural, est estimée à 4,43 millions d'habitants, représentant plus de 33% de la population en milieu rural et 13% de la population légale du Royaume ; 73% de la population en question est établie dans trois régions du Royaume, qui sont respectivement Marrakech-Safi, Souss-Massa, et Draa-Tafilalet.

La valeur financière des équipements hydrauliques réalisés par les communes, l'ONEE et d'autres organismes, et mis à la disposition des associations concernées, est estimée à plus de 2,9 MMDH, sachant que seulement 51% des associations ont fourni les données relatives à la valeur

⁶ Données relatives à l'année 2018

⁷ Il est à signaler que dans certaines communes, des personnes physiques se chargent de la gestion de l'ouvrage hydraulique (borne fontaine, réservoir, ...), ainsi que certaines coopératives. Dans un souci d'homogénéité des données nécessaire à la réalisation de cette mission thématique, elles ont été considérées comme des personnes morales et intégrées dans la catégorie d'associations.

financière des équipements qu'elles exploitent. Ces équipements comprennent principalement des forages d'eau, des puits, des réservoirs d'eau, des canalisations d'adduction, des pompes, des ouvrages techniques, des transformateurs électriques et des panneaux solaires. La quantité d'eau potable distribuée annuellement par les associations au profit de la population en milieu rural dépasse 81,2 millions de mètres cubes en moyenne, sans compter les associations qui n'ont pas fourni ces données. Par conséquent, le chiffre d'affaires global annuel correspondant à la quantité d'eau distribuée est estimé à environ 269,13 MDH. Enfin, il faut signaler que seulement 46% des associations concernées ont soumis l'eau fournie à la population aux traitements sanitaires ou aux analyses de laboratoires, afin de s'assurer de sa qualité et de son caractère potable.

Les aspects positifs les plus importants de la gestion du service de distribution de l'eau potable par les associations, peuvent être résumés comme suit :

- Une alternative à l'incapacité des communes, notamment à caractère rural, à gérer ce service, que ce soit en termes de mobilisation des moyens humains nécessaires, ou de construction et d'entretien des équipements et matériels hydrauliques, notamment au regard de l'étendue du territoire des communes et de l'éparpillement des douars ;
- La proximité des associations de la population bénéficiaire du service, renforce les liens de confiance et de solidarité entre elles ; et la population privilégie même parfois ce type de gestion compatible avec ses spécificités car les associations peuvent accorder des facilités à la population bénéficiaire en cas de défaut de paiement des factures de consommation d'eau potable ;
- La présence des associations sur place (dans les douars et ksours ...) les aide à assurer le service et se charger de l'exécution des travaux de construction, d'aménagement et d'entretien, de manière plus efficiente et efficace, notamment en tirant profit de l'action bénévole (gratuite) de la société civile ; chose qui pourrait être difficile à réaliser avec un autre type de gestion ;
- La création de nouvelles opportunités d'emploi en milieu rural : tâches administratives liées à la gestion des affaires de l'association, perception des redevances de consommation d'eau, gardiennage des bâtiments, entretien des réseaux de distribution d'eau, conduite de véhicules et camions ...

Quant aux insuffisances les plus saillantes liées à la gestion du service de distribution de l'eau potable par les associations, elles peuvent être présentées comme suit :

- L'intervention, en l'absence d'un mécanisme efficace de coordination, de nombreux acteurs publics, organisations et organismes (ministères de l'équipement et du transport, de l'agriculture, de l'éducation et de la santé, collectivités territoriales, agences du bassin hydraulique, offices régionaux de mise en valeur agricole, ...) dans le cadre de plusieurs initiatives et programmes (PAGER, INDH, le programme de lutte contre les effets de la sécheresse ...) à même de soutenir les associations gérantes du service de distribution de l'eau potable, ce qui conduit à la dispersion des efforts de l'État et des collectivités territoriales dans ce domaine, à l'inexploitation optimale des ressources et à l'absence d'un ordre concerté des priorités ;
- L'absence de garantie quant à la continuité du service et de l'offre de la prestation publique aux usagers, au cas où l'association serait incapable de gérer le service à cause du manque de liquidités financières, de sa dissolution ou de toute perturbation de son fonctionnement normal ;
- L'insuffisance de la formation des gestionnaires des associations dans le domaine de la gestion financière et administrative, ainsi que le manque de formation technique de leurs employés, notamment en ce qui concerne l'entretien des réseaux de distribution de l'eau potable et l'exploration des fuites.

En guise de conclusion, il convient d'affirmer que la gestion du service de distribution de l'eau potable en milieu rural contribue de façon essentielle et efficace à l'approvisionnement de la population concernée en cette matière vitale. Toutefois, cette gestion par les associations n'est pas, en l'état actuel, tout à fait conforme aux lois et règlements en vigueur, même si elle s'effectue parfois, dans certains cas dans le cadre d'une convention tripartite entre la commune et l'association d'une part, et l'ONEE.

Dans le but de contribuer au traitement des problématiques entravant la gestion efficace et durable du service de distribution de l'eau potable en milieu rural par les associations, et en tenant compte du droit d'accès à l'eau potable, **la Cour des comptes a recommandé** de revoir le cadre juridique relatif à la gestion du service de distribution de l'eau potable, en cas de maintien du mode de distribution de l'eau potable en milieu rural par les associations, en vue de donner une assise et un cadre légal et réglementaire à la possibilité d'attribuer la gestion de ce service, si nécessaire, aux associations.

En cas d'abandon de ce mode de gestion, **la Cour a recommandé** d'étudier la possibilité de créer des organismes publics, régionaux ou entre collectivités territoriales (agence, établissement ...), pour gérer le service de distribution de l'eau potable en faveur de la population en milieu rural, et qui pourraient également être chargés de la gestion des services de distribution d'électricité et d'assainissement liquide et solide.

Gestion et contrôle des carrières dans la région de Casablanca-Settat

La Cour des comptes a réalisé, en partenariat avec la Cour régionale des comptes de la région Casablanca-Settat (CRC-CS), une mission thématique sur la gestion et le contrôle de l'exploitation des carrières dans la région.

Cette mission a conclu que la mise en œuvre d'une gestion responsable, transparente et durable de l'exploitation des carrières, se heurte à plusieurs contraintes et insuffisances, dont notamment, le retard constaté dans l'établissement des schémas régionaux de gestion des carrières et l'insuffisance dans la conception des termes de références y afférents.

Au titre de l'année 2019, la région de Casablanca-Settat compte près de 216 carrières en activité, avec une concentration géographique de l'ordre de 75% sur les provinces de Settat et Berrechid (53%) et la province de Benslimane (22%). La production estimée de l'ensemble des carrières de la région est d'environ 13 millions de m³ par an. Elle est composée essentiellement de granulats, de sable de concassage et de gravier sans triage (77%), d'argile (20%) et le reste est composé de marbre, de tout venant et de carbonate de calcium.

Les recettes directes au titre de la taxe sur les produits de carrières extraits et recouvrées par les communes et la région ont atteint un montant de 46.537.385,13 DH en 2017 et 45.125.154,23 DH en 2018.

Dans le cadre de l'objectif de restructuration et de professionnalisation du secteur de l'exploitation des carrières, la loi 27.13 relative à l'exploitation des carrières a été promulgué et son décret d'application n° 2.17.369 du 30 novembre 2017 adopté. Ce cadre juridique constitue une avancée majeure en faveur d'une gestion responsable, transparente et durable des ressources naturelles. Il vient aussi pour remplacer un texte caduc (Dahir du 19 juin 1914) qui ne répond plus aux enjeux et aux aspirations pour le développement du secteur des carrières.

En plus de l'insuffisance constatée au niveau du processus d'accompagnement des exploitants de carrières étant donné que 11% seulement des carrières ont été intégrées dans le cadre de la loi 27.13 et son décret d'application ; il a été noté l'absence de toute initiative visant la création de pôles d'investissement intégrés autour d'industries de transformation des produits extraits en prenant appui sur la géo-diversité du sol qui caractérise le territoire de chacun des provinces de la Région.

Il est à préciser aussi que 35% des carrières exploitées ont une superficie de moins de 2,5 hectares et 72% ont des superficies exploitées de moins de 10 hectares. Ces caractéristiques des carrières exploitées constituent une importante contrainte au respect des conditions environnementales édictées par la loi 27.13 relative à l'exploitation des carrières, ces textes d'application, son cahier des charges et les études d'impact sur l'environnement. Cette situation est d'autant plus problématique sachant que 59% des exploitations en activité n'ont pas encore réalisé d'études d'impact sur l'environnement et n'ont pas encore l'acceptabilité environnementale correspondante.

Par ailleurs, plusieurs insuffisances ont été relevées en rapport avec les conditions techniques d'exploitation des carrières. Cette situation est due principalement à la non fixation par la réglementation en vigueur des dimensions maximales des pentes et des gradins pour les carrières à ciel ouvert. Il importe de souligner que l'article 22 de la loi 27.13 précitée renvoie la fixation desdites conditions à un autre texte réglementaire qui n'a pas encore été publié.

En ce qui concerne les carrières abandonnées, phénomène affectant plusieurs communes, la Cour a relevé l'absence d'une vision globale et intégrée à propos de leur réaménagement et réhabilitation.

Au sujet de la mise en place d'un processus cohérent, clair et transparent pour le contrôle de l'exploitation des carrières, depuis la phase d'ouverture à la phase de réhabilitation, la loi 27.13 a consacré quatre chapitres en vue d'améliorer l'encadrement de ce processus par l'administration, la constatation des infractions et les mesures administratives relatives aux amendes y afférentes.

Cependant, la non opérationnalisation de la police des carrières, la grande divergence des approches de contrôle adoptées par les commissions provinciales/préfectorales et l'absence de plans précis de contrôle semestriels ; n'ont pas permis d'atteindre les objectifs sus mentionnés. Par ailleurs, la majorité des exploitants de carrières n'ont toujours pas doté leurs exploitations de moyens et équipements permettant à l'administration d'assurer le suivi à distance de l'exploitation et de construire une base de données électronique sur les quantités extraites.

Au plan du contrôle, et malgré les efforts déployés dans ce cadre par quelques DPETLE, la revue des états y afférents a permis de relever que les infractions sont caractérisées par leur récurrence dans le temps, et que des infractions constatées depuis les années 2017 et 2018, perdurent encore.

La loi organique n°113.14 relative aux communes et la loi n°47.06 relative à la fiscalité des collectivités locales, ont accordé une grande importance au rôle des communes dans l'appui au contrôle des exploitations de carrières et dans la vérification de la sincérité des déclarations des quantités extraites, constituant la base de calcul de la taxe sur l'extraction des produits de carrières.

Cependant, le mécanisme de coordination pour l'échange des informations entre les différentes DPETLE de la région et les communes souffre de difficultés dans sa mise en œuvre. En effet, les données relatives aux quantités extraites objet, des marchés de contrôle topographique lancés par les services du ministère de l'équipement, ne sont pas systématiquement et directement envoyées aux communes concernées en charge de la réception des déclarations trimestrielles et annuelles établies par les redevables et du recouvrement des recettes au titre de la taxe sur l'extraction des produits de carrières.

Sur la base des observations précitées, **la Cour des comptes a émis plusieurs recommandations** en vue d'améliorer les modes de fonctionnement au sein de ce secteur à travers la mise en œuvre d'une gestion responsable, transparente et durable des ressources naturelles. Elles consistent principalement en la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion des carrières et ce, à plusieurs niveaux.

Au plan de la gouvernance, **la Cour a recommandé** d'accélérer le processus d'adoption des SRGC et de préciser les termes de références y afférents prenant en compte l'ensemble des aspects environnementaux, économiques et ceux relatifs à l'aménagement du territoire. **Elle a recommandé** aussi d'œuvrer en vue du respect des délais fixés pour l'octroi du récépissé de déclaration d'exploitation aux investisseurs dans le secteur et de les accompagner sur le plan technique à travers la mise en place d'un système d'information intégré permettant la gestion des différentes phases depuis l'ouverture, à l'exploitation jusqu'au réaménagement desdites carrières.

Concernant le contrôle, **la Cour a recommandé** l'adoption et l'installation d'équipements de contrôle à distance et l'activation de la police des carrières à travers la mise en demeure des exploitants auteurs d'infractions à la réglementation et la notification des infractions au parquet compétent.

Elle a recommandé également la coordination des actions des commissions provinciales/prélectorales des carrières, des DPETLE et les collectivités territoriales concernées par le recouvrement de la taxe sur les produits des carrières et l'élaboration d'une vision globale en vue de remédier à la problématique posée par les carrières abandonnées.

Plan de développement de la Région du grand-Casablanca 2015-2020

Le plan de développement de la Région du Gand Casablanca 2015-2020 (PDGC) a fait l'objet de dix (10) conventions cadre signées le 26 septembre 2014, devant **Sa Majesté le Roi Mohammed VI**.

L'enveloppe budgétaire allouée aux programmes définis dans le cadre du PDGC s'élève à 33,6 MMDH, sachant que la convention-cadre n°9 (Harmonisation du périmètre de distribution d'eau, d'électricité et de gestion de l'assainissement) et la convention-cadre n°10 (Sauvegarde et valorisation du patrimoine du Grand Casablanca) n'ont pas apporté d'indications quant aux montants alloués aux programmes qui y sont inscrits.

Il y a lieu de signaler, qu'à fin janvier 2020, les dix conventions cadre ont donné lieu à la conclusion de 54 conventions spécifiques et plus de 13 avenants ainsi que plusieurs conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée.

A fin janvier 2020, le montant mobilisé pour le PDGC a atteint 27,3 MMDH, soit 80% du budget global qui lui est alloué. Ce montant est composé essentiellement des contributions émanant du ministère de l'Intérieur (6,026 MMDH), des collectivités territoriales (6,04 MMDH), et du Fonds d'Appui aux Réformes du Transport urbain et interurbain FART (6,4 MMDH) ainsi que de l'emprunt dans le cadre de la convention-cadre concernant la modernisation de la mobilité (5,25 MMDH).

A l'issue de **l'évaluation de la préparation et de l'exécution** du PDGC, la Cour régionale des comptes de Casablanca-Settat a constaté l'absence d'un cadre de référence unique et intégré du PDGC mettant en exergue un dispositif de suivi des programmes et des projets incluant les objectifs à atteindre et les indicateurs d'efficacité et de performance en rapport avec lesdits objectifs, les modalités et les conditions de révision du PDGC dans le cadre d'une vision globale pour lever les contraintes éventuelles à l'exécution du Plan. La Cour note également qu'aucun mécanisme de pilotage et de suivi de l'exécution du PDGC dans sa globalité, n'a été

prévu. En pratique, le suivi de l'exécution du Plan a été assuré par un comité de pilotage comprenant l'ensemble des parties concernées.

En vue de l'élaboration du Plan, la détermination des besoins, la définition des priorités et le recensement des possibilités et des ressources disponibles, il a été procédé à l'institution de huit comités de réflexion et de diagnostic. Par la suite, six commissions thématiques ont été créées au niveau de la Wilaya, sous la présidence, selon le cas, des gouverneurs de provinces ou préfetures ou du gouverneur de l'agence urbaine de Casablanca. A ce titre, des discordances ont été décelées entre les livrables et conclusions des commissions thématiques et les différents programmes et projets découlant des conventions cadre/spécifiques, et ce malgré que le diagnostic ait été établi sur la base d'un processus participatif et consensuel ayant abouti à une détermination précise des besoins et des priorités.

Au regard des insuffisances constatées dans les données relatives à **l'exécution du PDGS**, il n'a pas été possible d'arrêter, avec précision, certains indicateurs globaux relatifs au bilan d'étape du Plan à l'exemple des engagements financiers des différents partenaires, les contributions versées, les montants engagés, les travaux réalisés et les montants payés. Cela est attribué au fait que les situations produites au titre du suivi du Plan présentaient des discordances, un manque d'homogénéité et ne fournissaient pas des données précises quant au taux d'avancement des travaux à fin 2020 concernant une partie des conventions spécifiques. La mission d'évaluation s'est ainsi limitée à classer les conventions selon le taux d'avancement des travaux y afférents et a pu en déduire que seulement huit (08) conventions spécifiques ont enregistré l'achèvement des projets qui y étaient inscrits que ce soit dans les délais impartis ou hors délais.

L'exécution du Plan a été entravée par certaines difficultés dont notamment le non-respect de l'échéancier des contributions conventionnelles, la modification dans la consistance de quelques projets, les difficultés pour l'apurement du foncier, l'apparition de problèmes d'ordre technique, administratif et social et le changement récurrent dans le montage financier de certaines conventions spécifiques.

Eu égard aux carences décelées lors de la préparation, la conclusion et l'approbation des conventions cadre, **la Cour des comptes a incité** les parties concernées à accorder une attention particulière à la rédaction des conventions cadre et spécifiques et à leur approbation.

Vu les insuffisances constatées lors de l'institution de comités de pilotage et de suivi et du recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD), en particulier avec les sociétés de développement local (SDL), **la Cour a recommandé** d'œuvrer en vue du respect des dispositions conventionnelles se rapportant aux comités de pilotage et de suivi,

notamment en rapport avec leur composition, la régularité de leurs réunions, la nature des missions qui leur sont dévolues (techniques, financières et administratives), ainsi que les rapports qu'ils établissent, afin qu'ils puissent jouer le rôle qui leur sied dans le but de réaliser à bon escient le plan et surmonter les obstacles pouvant entraver sa bonne exécution.

Concernant le volet relatif à la gouvernance, notamment en ce qui concerne l'accord de la MOD aux SDL, **la Cour a recommandé** de veiller à s'assurer la satisfaction de conditions préalables dont notamment la compatibilité des projets attribués aux SDL avec les compétences qu'elles exercent et l'assurance préalable de leurs capacités à honorer leurs engagements contractuels pour éviter le changement récurrent du maître d'ouvrage délégué.

Elle a également recommandé de veiller à inciter les différents acteurs concernés à mettre en œuvre les conventions cadre pour faire aboutir les projets du PDGC, à mieux préparer les projets programmés afin d'éviter les changements dans leur consistance, à respecter les délais contractuels impartis à la réalisation des projets, à assurer le versement des contributions financières selon les échéanciers prévus et à contribuer à surmonter les obstacles rencontrés qu'ils soient de nature foncière, technique, administrative ou sociale.

Sommaire

Introduction	5
Bilan d'activités des juridictions financières en matière juridictionnelle.....	12
Contrôle de la gestion et évaluation des programmes et projets publics et contrôle de l'emploi des fonds publics	19
Secteurs financiers et administratifs	19
Budget de l'Etat au titre des années 2019-2020.....	20
Régimes de retraite	24
Gestion des recettes de l'administration fiscale	27
Société Centrale de Réassurance	30
Services consulaires destinés aux Marocains Résidant à l'Étranger	31
Gestion administrative et financière du greffe des tribunaux	34
Secteurs de l'équipement et de l'habitat	37
Secteur de l'eau.....	37
Secteur de la logistique	40
Dispositifs et interventions de l'État en matière de lutte contre l'habitat insalubre.....	44
Secteurs productifs	48
Filière avicole	48
Evaluation du Plan de développement du commerce et de la distribution « Rawaj »	50
Système national d'infrastructure qualité et gestion de l'institut marocain de normalisation.....	52
Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences	54
Secteurs de l'éducation, de la formation et du sport	57
Scolarisation en milieu rural	57
Education inclusive.....	61
Mécanismes d'orientation des élèves.....	63
Enseignement supérieur agricole	66
Gouvernance et gestion de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et technologique	69
Formation professionnelle destinée au secteur automobile.....	74
Relation entre le département des sports et les fédérations sportives	76

Secteurs de la santé et de l'action sociale	79
Secteur de la santé : la gouvernance, la gestion des moyens alloués et de certains aspects du système de santé.....	79
Gestion de certains centres hospitaliers	86
Couverture Médicale de Base	89
Pôle Social	93
Gestion des subventions accordées aux associations par les départements ministériels.....	96
La gouvernance territoriale et la gestion des services, des projets et des équipements publics communaux	100
Gestion des projets publics réalisés au niveau des régions du Royaume	100
Gestion des déchets ménagers et assimilés	104
Coopération entre les collectivités territoriales	108
Elaboration et exécution des plans stratégiques des communes	112
Gestion des préfectures et des provinces	114
Marchés de vente en gros des fruits et légumes.....	117
Gestion du service de la distribution de l'eau potable par les associations en milieu rural.....	119
Gestion et contrôle des carrières dans la région de Casablanca-Settat...	122
Plan de développement de la Région du grand-Casablanca 2015-2020	125



Secteur 10 Zenkat Ettoute
Hay Ryad - Rabat
Tél. : 05 37 57 67 00
Fax : 05 37 71 31 19

www.courdescomptes.ma