

ROYAUME DU MAROC



MINISTERE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

INSPECTION GENERALE DES
FINANCES

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
Initiative Nationale pour le Développement Humain

RAPPORT NATIONAL

AUDIT DES OPERATIONS REALISEES DANS
LE CADRE DU PROGRAMME DE L'INDH

EXERCICE 2007

Elaboré par le Groupe de Travail IGAT / IGF

Juin 2008



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

Avertissement

Le présent document a été élaboré au vu des 70 rapports d'audit tels qu'élaborés par les auditeurs de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF), communiqués aux administrations concernées. En conséquence, le contenu de ce rapport n'engage que la responsabilité des auditeurs.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	5
INTRODUCTION	8
I. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS	9
1. MISE EN PLACE DES CREDITS	9
2. TAUX D'ENGAGEMENT ET D'EMISSION	9
3. FIABILITE DES ETATS FINANCIERS	10
4. SITUATIONS DES CAS – ILDH	10
5. OPINIONS DES AUDITEURS	10
II. CONTROLE DE L'ELIGIBILITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS INDH	11
1. ELIGIBILITE DES PROJETS INDH 2007	11
2. REGULARITE DES OPERATIONS	12
III. CONTROLE DE LA MATERIALITE DES OPERATIONS	15
IV. APPRECIATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE INTERNE	17
1- ENVIRONNEMENT DE CONTROLE	17
2. EVALUATION DES RISQUES	17
3. ACTIVITES DE CONTROLE	18
4. INFORMATION & COMMUNICATION	18
5. PILOTAGE	18
V. RECOMMANDATIONS	18
1. CONTROLE INTERNE ET ORGANES DE GOUVERNANCE	18
2. PROGRAMMATION ET SELECTION DES PROJETS	19
3. CONVERGENCE	19
4. PARTENARIAT	19
5. EXECUTION ET SUIVI	20
6. COMMUNICATION & INFORMATION	20

Avant Propos

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), lancée par Sa Majesté Le Roi Que Dieu L'Assiste par le Discours Royal du 18 Mai 2005, constitue un référentiel stratégique pour le développement social et la consolidation des acquis en matière de démocratie, de décentralisation et d'amélioration des conditions socio-économiques des couches défavorisées de la population.

Cette initiative doit :

*[...Se décliner sous le signe de la citoyenneté réelle et agissante, et **procéder d'une démarche résolument novatrice et d'une méthodologie d'action qui allie ambition, réalisme et efficacité, et se traduise par des programmes pratiques, bien définis et intégrés.**]. Trois axes principaux lui ont ainsi été fixés :*

*Premièrement, **s'attaquer au déficit social dont pâtissent les quartiers urbains pauvres et les communes rurales les plus démunies**, et ce par l'élargissement de l'accès aux équipements et services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation, l'alphabétisation, l'eau, l'électricité, l'habitat salubre, l'assainissement, le réseau routier, les mosquées, les maisons de jeunes et les infrastructures culturelles et sportives.*

*Deuxièmement, **promouvoir les activités génératrices de revenus stables et d'emplois, tout en adoptant une action plus imaginative et plus résolue en direction du secteur informel.***

*Troisièmement, **venir en aide aux personnes en grande vulnérabilité**, ou à besoins spécifiques, pour leur permettre de s'affranchir du joug de la précarité, de préserver leur dignité et d'éviter de sombrer soit dans la déviance, soit dans l'isolement et le dénuement extrême.*

Pour ce faire, et compte tenu de l'impossibilité matérielle d'assurer une couverture exhaustive et concomitante de toutes les régions et de toutes les catégories, il a été jugé pertinent d'adopter des critères objectifs d'urgence pour déterminer les bénéficiaires à titre prioritaire.

Ainsi, dans une première étape de son lancement, l'Initiative ciblera le renforcement de la mise à niveau sociale de 360 communes parmi les plus pauvres du monde rural, et de 250 quartiers pauvres, en milieu urbain et périurbain, médinas anciennes et bidonvilles, où sévissent les manifestations les plus criantes de l'exclusion sociale, du chômage, de la délinquance et de la misère.

Elle visera, également et de manière progressive, la mise à niveau tant des capacités que de la qualité des centres d'accueil existants, ou la création de nouveaux centres spécialisés, à même d'accueillir et de venir en aide aux personnes en situation de grande précarité, tels les handicapés, les enfants abandonnés, les femmes démunies, sans soutien et sans abri, les vagabonds, les vieillards et les orphelins livrés à eux-mêmes].

Extrait du Discours Royal du 18 mai 2005

Conformément aux Directives Royales contenues dans le discours précité, notamment celles qui précisent que « le financement de l'Initiative doit être déployé selon un mécanisme financier spécifique apte à garantir, outre la viabilité des ressources, un assouplissement des procédures de mise en œuvre », le Gouvernement a procédé à la création d'un compte d'affectation spéciale et à la programmation d'une enveloppe budgétaire de 10 Milliards de dirhams pour la période 2006-2010, destinée à financer les programmes prioritaires retenus dans le cadre de l'INDH.

Pour la mise en chantier de cette initiative, un plan d'action à court terme a été mis en place dès le deuxième semestre 2005 avec notamment la mobilisation d'une dotation financière de 250 Millions de dirhams dans le cadre du compte d'affectation spéciale.

En 2006, l'INDH a connu son véritable démarrage avec la mise en place des organes de gouvernance, le ciblage des 403 communes rurales et des 264 quartiers urbains cibles, l'adoption de l'approche participative, la mise en place de la planification stratégique et l'activation du système d'information INDH. L'enveloppe budgétaire globale consacrée à cet exercice était de 1,5 milliards de dirhams en crédits de paiement et de 1 milliard de dirhams en crédits d'engagement.

L'exercice 2007 s'est inscrit dans la continuité de la mise en œuvre des principes et des valeurs de l'INDH avec l'accélération de la réalisation physique et financière des actions programmées sous le signe de la performance. Cet exercice s'est caractérisé également par la mobilisation de la coopération internationale avec plusieurs bailleurs de fonds.

L'enveloppe financière allouée à l'INDH au titre de cet exercice est de l'ordre de 2,75 milliards de dirhams (dont un milliard de dirhams en crédits d'engagement) se répartissant comme suit :

➤ Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural:	554 millions DH ;
➤ Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain:	581 millions DH ;
➤ programme de lutte contre la précarité:	495 millions DH ;
➤ programme transversal:	595 millions DH ;
➤ Dépenses de soutien à l'INDH :	39 millions DH ;
➤ Crédits non programmés :	336 millions DH.

Au 31 décembre 2007, 12.100 projets ont été lancés dans le cadre de l'INDH avec une enveloppe globale de 6,6 milliards de dirhams dont 41% (soit 2,7 milliards de dirhams) financés par les partenaires.

Conformément aux mêmes Directives, et afin d'imprimer une cadence de réalisation satisfaisante des projets de l'INDH, des assouplissements significatifs des procédures, notamment celles relatives à la mobilisation et à la mise en place des crédits ainsi qu'à l'exécution des dépenses, ont été introduits par le Décret n° 2.05.1017 du 19 juillet 2005 et par l'arrêté du Ministre des Finances et de la Privatisation n° 1724.05 du 17 août 2005.

Ces mesures d'assouplissement ont été accompagnées d'un suivi des réalisations et d'une évaluation continue des actions retenues. Aussi, le Décret précité prévoit-il dans son article 13 que les opérations réalisées dans le cadre du CAS-INDH fassent systématiquement l'objet d'audits conjoints de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF).

Introduction

En vertu des dispositions de l'article 13 du décret n°2-05-1017 du 19 juillet 2005 relatif aux procédures d'exécution des dépenses prévues dans le cadre du compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds de soutien à l'initiative nationale pour le développement humain », et conformément aux termes de référence d'audit, vingt (20) missions conjointes de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale ont été réalisées, entre le 7 avril 2008 et le 16 mai 2008. Ces missions ont couvert les soixante dix (70) Provinces et Préfectures du Royaume à l'effet d'auditer et d'évaluer les projets inscrits au titre des opérations INDH pour l'exercice 2007. L'objectif de ces missions est :

- ❖ De formuler une opinion selon laquelle les états financiers sont conformes aux lois, règlements et référentiels comptables qui leur sont applicables ;
- ❖ De s'assurer de l'éligibilité et de la régularité des dépenses réalisées ;
- ❖ D'évaluer les réalisations des différents programmes ;
- ❖ D'apprécier le dispositif du contrôle interne.

Le présent document, qui présente les principales constatations et recommandations des rapports des auditeurs, s'articule autour des axes suivants :

- ❖ l'examen des états financiers ;
- ❖ le contrôle de l'éligibilité et de la régularité des opérations ;
- ❖ le contrôle de la matérialité des opérations ;
- ❖ l'appréciation du dispositif du contrôle interne ;
- ❖ les principales recommandations.

I. Examen des états financiers

1. Mise en place des crédits

L'opération de mise en place des crédits relatifs aux différents programmes INDH, au titre de l'année 2007, s'est caractérisée globalement par une nette amélioration par rapport à l'année précédente. En effet, la majorité des délégations des crédits neufs a été notifiée au cours des deux premiers mois de l'année budgétaire en question.

Cependant, un retard significatif a été constaté au niveau des ordonnances de délégations relatives à la consolidation des crédits. Ce retard a eu un impact négatif sur le rythme de réalisation des projets INDH imputés en 2006 sur les crédits d'engagement par anticipation.

Il est à signaler à cet effet que les crédits délégués en 2007 ont enregistré une augmentation significative par rapport à l'exercice 2006 en passant de 1,2 milliard de dirhams à 1,48 milliard de dirhams.

Au 31.12.2007, les crédits de reports s'établissent à 1,12 milliards de dirhams ce qui porte l'enveloppe globale de l'exercice 2007 à 2,6 milliards de dirhams.

2. Taux d'engagement et d'émission

A ce niveau, il a été constaté que certains sous ordonnateurs n'ont pas atteint les taux prescrits par les directives du Ministre de l'intérieur les incitant à réaliser des taux d'engagement dépassant 95% et des taux d'émission supérieurs à 75%.

Au niveau des Préfectures et des Provinces, les taux d'engagement et d'émission ont oscillé, respectivement en 2007, entre 38% - 99% et 10% - 50%.

Au niveau national, le taux moyen d'engagement a atteint 89% (soit 2,32 milliards de dirhams) et le taux moyen d'émission était de 46% (soit 1,19 milliards de dirhams).

A cet effet, il convient de mentionner certaines contraintes ayant entravé l'atteinte des objectifs susvisés telles que :

- ✚ la concentration des engagements de dépenses au cours du dernier trimestre de l'année est une donnée récurrente comme pour les exercices antérieurs et qui est imputable principalement, pour ce qui est de l'exercice 2007, aux facteurs suivants :
 - le retard enregistré en matière de finalisation technique des projets comportant une composante infrastructurelle ;
 - la lenteur de la procédure de validation des projets bénéficiant du financement INDH ;
 - le désintéressement des entreprises locales à soumissionner pour les marchés à faibles montants ou concernant des travaux dans des zones reculées.

- ✚ Les crédits d'engagement par anticipation ne se prêtent pas, dans certains cas, à la réalisation des opérations INDH. C'est le cas des projets comportant des travaux de faible montant à réaliser dans des délais courts et qui auraient dû être imputés sur des crédits de paiement.

3. Fiabilité des états financiers

Les rapports d'audit font ressortir que les états financiers établis par les sous ordonnateurs et visés par les services locaux de la Trésorerie Générale du Royaume garantissent la fiabilité de l'information financière et comptable des différentes opérations INDH pour l'exercice 2007.

4. Situations des CAS – ILDH

Conformément à la circulaire conjointe du Ministre de l'Intérieur et du Ministre chargé des Finances relative à la création des CAS – ILDH des collectivités locales, ces dernières ont procédé à l'ouverture des comptes d'affectation spéciale dédiés à l'INDH.

L'examen des aspects relatifs au fonctionnement de ces CAS a permis de dégager les observations suivantes:

- ✚ Le retard dans l'établissement des autorisations spéciales préalables à l'emploi des fonds des CAS-ILDH constitue un facteur limitant le rythme d'exécution des projets à réaliser en partenariat avec les communes concernées ;
- ✚ Certains CAS – ILDH bien qu'ils aient été alimentés par des versements INDH, demeurent peu ou pas utilisés ;
- ✚ Certaines communes n'ont pas procédé au versement de leur quote-part aux CAS – ILDH.

5. Opinions des auditeurs

Parmi les principaux objectifs des missions d'audit de l'INDH figure la formulation, par les auditeurs, d'une opinion selon laquelle les états financiers sont conformes aux lois, règlements et référentiels comptables qui leur sont applicables. Cette opinion a pour objectif également de fournir une assurance raisonnable que lesdits états financiers sont réguliers et ne comportent pas d'anomalies significatives.

L'examen des 70 rapports d'audit a permis de mettre en évidence qu'aucun refus de certification n'a été formulé. Toutefois, trois opinions avec réserves ont été exprimées, soit 4% de l'ensemble des entités auditées. Il s'agit en l'occurrence de deux Provinces (Larache, Khénifra) et d'une Préfecture (Témara).

Les réserves ainsi exprimées ont trait principalement aux deux considérations suivantes :

- l'inéligibilité de certaines dépenses ;
- le non respect de la réglementation régissant les marchés publics.

II. Contrôle de l'éligibilité et de la régularité des opérations INDH

Une partie très importante des travaux d'audit a été consacrée au contrôle de l'éligibilité des opérations réalisées dans le cadre de l'INDH, au cours de l'exercice 2007, ainsi qu'à la régularité des dépenses effectuées par voie de marchés, de bons de commande, de conventions et par régies.

1. Eligibilité des projets INDH 2007

Les projets lancés en 2007, répondent globalement aux critères d'éligibilité, tels qu'ils ont été définis par la plateforme INDH, la lettre circulaire du Ministère de l'Intérieur du 06 janvier 2006, la note d'orientation n°36 du mois d'avril 2007 et par les différents guides et manuels.

Ces projets remplissent en général les critères de ciblage aussi bien pour les programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural et de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain que pour les programmes « transversal » et de « lutte contre la précarité ».

Les cas d'inéligibilité relevés demeurent rares et peuvent être expliqués par:

- La programmation de projets sans diagnostic territorial participatif préalable ;
- Le poids des contraintes politiques et sociales au niveau local;

Les principaux cas de projets jugés non éligibles par les auditeurs sont les suivants:

- Financement de la construction d'un logement de fonction (logement de gardien);
- Financement dans le cadre du programme transversal d'opérations implantées dans des communes rurales ou des quartiers cibles ;
- Des projets AGR portés par des associations dirigées par des fonctionnaires et des élus siégeant au sein des comités locaux de développement humain.

2. Régularité des opérations

Les missions d'audit ont porté à ce niveau sur l'examen du respect des procédures de choix des projets eu égard au fonctionnement des organes de gouvernance ainsi que sur la régularité des opérations de dépenses.

2.1- Procédures de choix des projets et fonctionnement des organes de gouvernance

De manière générale, il a été relevé que le choix des projets et le fonctionnement des organes de gouvernance obéissent aux prescriptions des manuels de l'INDH. Toutefois, quelques exceptions ont été constatées. C'est le cas :

- des opérations financées dans le cadre du programme de lutte contre la précarité sans prise en compte du Schéma Régional y afférent ;
- des projets retenus sans validation par les CPDH ou validés par ces derniers après leur lancement ;
- des CLDH qui ne transmettent pas ou tardent à transmettre leurs propositions de projets au CPDH ;
- des CPDH et CLDH qui ne respectent pas la périodicité des réunions périodiques prévues par les manuels de procédures ;
- des CPDH qui ne procèdent pas aux appels à projets pour le programme transversal ;
- des CPDH qui ne respectent pas le plafond et/ou la quote part du financement INDH des projets retenus dans le cadre du programme transversal ;
- des CPDH qui ne respectent pas la procédure de sélection des projets proposés dans le cadre du programme transversal ;
- des CRDH qui tardent à mettre à jour le Schéma Régional de Lutte contre la Précarité, considéré comme un document de compilation des projets provinciaux, sans vision régionale étant donné que les crédits correspondant ont été délégués directement aux sous ordonnateurs ;
- des comités qui ne formalisent pas les critères de sélection des projets proposés ;
- des PV de réunion des CPDH rédigés de manière sommaire ne permettant pas de s'informer sur la procédure de validation des projets ;
- des avis d'appel à projets n'indiquant ni la période des dépôts des dossiers par les porteurs des projets ni leur date de validation par les CPDH ;
- des retards dans les délais de validation des projets du programme transversal par les CPDH.

2.2- Examen de la régularité des opérations

L'examen des dossiers relatifs à l'exécution des dépenses liées aux opérations INDH, a permis de constater que la réglementation a été globalement respectée au niveau de la quasi-totalité des Provinces et Préfectures du Royaume. Les assouplissements introduits par le décret n°2-05-1017 du 19 juillet 2005, ont favorisé la célérité de traitement des opérations entre les sous ordonnateurs, d'une part et les représentants de la Trésorerie Générale du Royaume (contrôle d'engagement et paiement), d'autre part.

Cet examen a porté sur les différentes formes de réalisation des dépenses INDH à savoir : les marchés publics, les bons de commande, les conventions et les régies.

a. Opérations réalisées par voie de marchés et de bons de commande

Le recours à la concurrence était en général la règle suivie pour passer la commande publique tant par voie de marchés que par voie de bons de commande.

❖ Opérations réalisées par voie de marchés

Les travaux d'investigations menés par les auditeurs à ce niveau ont concerné le processus d'exécution de la dépense par voie de marché à savoir: la préparation, la publication, la passation, l'engagement, l'approbation, les notifications, le suivi, l'ordonnancement et le paiement.

Les principales anomalies relevées, et qui restent limitées, peuvent être résumées comme suit:

- Les cahiers des charges manquent parfois de précisions dans la description des prestations à réaliser (travaux, fournitures, services) ;
- Les délais d'exécution prévus dans les CPS sont parfois surestimés et souvent non maîtrisés ;
- L'attribution d'un nombre élevé de marchés à un même prestataire ;
- L'établissement sommaire de l'estimation financière de l'administration donnant lieu à des écarts importants par rapport aux offres financières retenues ;
- Le défaut de barèmes d'évaluation détaillés et précis dans certains règlements de la consultation ;
- L'éviction de candidats soumissionnaires ou l'annulation d'appel d'offres ou le recours à la procédure négociée pour des motifs peu convaincants ;

- Non respect de la procédure d'envoi des lettres circulaires de consultation relatives aux appels d'offres restreints ;
- Le retard dans l'établissement des ordres de service de notification de l'approbation des marchés et de commencement des prestations ;
- Le défaut de traçabilité en matière de suivi des délais d'exécution ainsi que la non application des pénalités de retard ;
- Le dépassement du délai d'ordonnancement fixé à 30 jours à partir de la constatation du service fait ;
- La régularisation notamment sur certains contrats d'architecte et de BET ;
- Le changement dans la nature de certains travaux, sans recours à l'avenant.

❖ Opérations réalisées par voie de bons de commande

Les principales remarques soulevées par les auditeurs à ce niveau sont les suivantes:

- La non indication des dates d'établissement des devis contradictoires ;
- La consultation d'entreprises n'ayant pas les références techniques requises ;
- La commande auprès de fournisseurs dont l'activité est sans rapport avec l'objet de la dépense ;
- La réalisation de certains projets de travaux de construction par voie de bons de commande ;
- Le recours au fractionnement de la dépense par BC.

b. Opérations réalisées par voie de conventions

De manière générale, le recours à la réalisation des projets INDH par voie de conventions s'est intensifié en 2007 vu, notamment, la mobilisation des partenaires et la mise en place d'un cadre contractuel adéquat.

Aussi, a-t-il été constaté que les versements effectués au profit des associations et des communes, ont connu un progrès significatif par rapport à la situation des exercices antérieurs.

Cependant, les missions d'audit ont fait ressortir certaines remarques concernant ce volet dont notamment :

- des cas de versements de la part INDH en une seule et unique tranche au profit de certaines

associations ;

- des cas de dépassement du plafond de la contribution INDH (200.000 dh/projet/an) au titre du programme transversal ;
- des cas de dépassement de la quote part de la participation INDH (plafonnée à 70%) dans le financement des projets ;
- des cas d'absence de contractualisation pour certains sous ordonnateurs ayant préféré utiliser directement les crédits à travers la commande publique habituelle ;
- des cas de sous ordonnateurs ayant engagé la totalité des crédits par voie de conventions ;
- une insuffisance de certaines conventions tant au niveau des études de faisabilité des projets qu'au niveau de leur montage technique et financier ;
- des conventions ne comportant pas les éléments relatifs au suivi des projets à savoir : le planning d'exécution, les lieux d'implantation, etc. ;
- des conventions ne prévoyant pas les modalités de prise en charge des projets et les dispositions de pérennisation des projets ;
- des conventions avec des associations à vocation sociale ayant pour objet la réalisation de projets d'infrastructures sans sollicitation ou mobilisation des structures d'appui (services extérieurs, réseau d'experts, services techniques du sous ordonnateur et des communes) ;
- une faible capacité de gestion des projets chez les associations et les communes malgré la volonté d'encourager la contractualisation qui est l'un des principes de l'INDH.

c. Dépenses réalisées par voie de régies

Le principal constat des auditeurs concernant les dépenses par voie de régies est le recours très limité à ce mode de dépenses malgré l'assouplissement accordé par la réglementation.

Pour les sous ordonnateurs qui ont adopté ce mode de dépenses, les arrêtés de caisse, l'examen des registres comptables et des pièces justificatives relatifs aux dépenses exécutées par voie de régie n'ont révélé aucune remarque particulière.

III. Contrôle de la matérialité des opérations

De manière globale, l'examen de la matérialité a dégagé une appréciation plutôt positive sur l'exécution des projets inscrits dans le cadre des opérations du CAS INDH au titre de l'exercice 2007.

Par ailleurs, les contrôles de matérialité effectués par les auditeurs ont fait ressortir les remarques saillantes suivantes :

- Paiement d'ouvrages exécutés sans respect des prescriptions techniques des CPS ;
- Absence de documents attestant la réalisation effective de certaines prestations sociales de proximité ;
- Constatation de vices de construction notamment pour certains travaux d'étanchéité ;
- Réalisation de travaux supplémentaires en l'absence d'avenants (hors bordereaux) ;
- Non-conformité de certaines prestations avec les prescriptions techniques des documents contractuels qui ont servi de base à leur réalisation ;
- Difficulté à identifier les projets réalisés et les biens acquis dans le cadre de l'INDH et ce, en l'absence de plaques signalétiques portant la mention « Opération INDH »;
- Constatation de discordances entre les quantités portées sur les situations définitives des prestations réalisées (bons de livraison et attachements) et celles figurant sur les décomptes définitifs ;
- Absence d'une comptabilité matière propre aux projets INDH au niveau des associations et des communes ;
- Non établissement des avants projets d'exécution prévus par les contrats d'architecte.

IV. Appréciation du dispositif du contrôle interne

1- Environnement de contrôle

L'appréciation de cet aspect à travers deux de ses composantes à savoir l'éthique et l'organisation, a permis de faire les constatations suivantes :

- ✓ Au niveau de l'éthique, il y a lieu de noter l'existence d'une adhésion et d'une implication de la part des acteurs et des partenaires locaux ;
- ✓ Au niveau de l'organisation, il y a lieu de noter l'évolution positive de la participation des différents organes de gouvernance. Cependant, l'absence d'une forte implication des services extérieurs des ministères constitue toujours un frein aux efforts déployés par les autres acteurs pour la réalisation des projets INDH. Cette implication est devenue une nécessité compte tenu du principe de la convergence qui est l'un des facteurs clés de réussite de l'INDH.

De manière générale, il a été relevé que la mise en place des différents organes de gouvernance a été pratiquement achevée. Un effort appréciable a ainsi été consenti pour la mise en place et l'activation de tous les organes prévus par les manuels, respectant de surcroît la composition prescrite par ces mêmes manuels et fonctionnant généralement sur la base de règlements intérieurs dûment adoptés.

Quelques lacunes organisationnelles subsistent néanmoins et présentent des risques pouvant compromettre la réalisation des projets. Il s'agit plus précisément :

- des CPDH et des CLDH qui ne disposent toujours pas de règlements intérieurs ;
- des équipes d'animation de quartiers ou de communes (EAQ/EAC) qui ne sont pas opérationnelles, réduisant ainsi l'approche participative prônée par l'INDH;
- du manque d'implication effective des membres de certaines EAC/EAQ, faute d'indemnisation et de moyens matériels adaptés. Ces équipes sont pour la plupart non mandatées par lettres de missions.

2. Evaluation des risques

Les rapports d'audit ont fait ressortir que les processus relatifs aux opérations INDH au niveau des différentes Provinces et Préfectures comportent des éléments de sécurité et des mesures de gestion de risques plus ou moins satisfaisants sans pour autant disposer d'une évaluation formalisée des risques probables.

3. Activités de contrôle

Les investigations menées par les différentes missions ont permis de relever l'existence de plusieurs activités de contrôle dans la majorité des Provinces et Préfectures auditées et ce, au niveau de tous les volets relatifs à la conception et à la mise en œuvre des opérations INDH (séparation des tâches, dispositifs de sécurité, actes de vérification, actes de validation, comptes rendus, rapports de suivi et d'évaluation, procédures, formation, visa pour autorisation, approbation ...).

Il est à noter, par ailleurs, qu'un effort supplémentaire doit être déployé au niveau du montage, du suivi, du contrôle et de la pérennisation des projets ainsi qu'au niveau du renforcement des capacités des différents acteurs INDH pour une bonne gestion de leurs projets.

4. Information & communication

L'appréciation globale qui se dégage des rapports d'audit à ce niveau est que la circulation de l'information et la communication entre les différents intervenants dans le processus INDH sont en nette amélioration.

Cependant, quelques points de fragilité ont été relevés dont notamment :

- l'insuffisance de la circulation des informations entre les divisions concernées par l'INDH au niveau des Provinces et des Préfectures, à défaut d'une formalisation de leurs attributions respectives;
- les limites du système de reporting des données INDH par Intranet ;
- la quasi absence de plans de communication de proximité.

5. Pilotage

Les rapports d'audit ont fait ressortir que le pilotage des opérations de l'INDH est en nette amélioration par rapport aux exercices précédents. En effet, certaines Provinces et Préfectures ont confectionné plusieurs outils de suivi dont principalement les tableaux de bord et les rapports périodiques leur permettant un management plus efficace et plus maîtrisé des opérations.

V. Recommandations

Dans l'optique d'un renforcement des structures de décision, d'une maîtrise de la gestion des opérations, d'un développement de la contractualisation et pour une meilleure convergence et une communication de proximité, les principales recommandations préconisées par les auditeurs se sont articulées autour des axes suivants :

1. Contrôle interne et organes de gouvernance

- Parachever la mise en place des règlements intérieurs régissant le fonctionnement des

différents comités ;

- Assurer la coordination entre les organes de gouvernance de l'INDH et veiller au respect des procédures ;
- Formaliser les attributions des divisions en charge de l'INDH au niveau des Provinces et des Préfectures par une meilleure répartition des tâches ;
- Mettre en place un listing identifiant les risques liés aux opérations INDH et la mise en place des mesures correctives ;
- Renforcer les capacités de gestion des DAS en les dotant des moyens humains et matériels suffisants ;
- Dynamiser le rôle des EAQ et des EAC ;
- Elaborer un code de conduite et d'éthique pour l'application de normes de comportement moral pour renforcer l'engagement de tous les intervenants.

2. Programmation et sélection des projets

- Veiller à une programmation basée sur la priorisation des besoins dégagés des diagnostics territoriaux participatifs ;
- Accorder la priorité au financement des projets portant sur les activités génératrices de revenus ;
- Répartir l'engagement des dotations budgétaires entre crédits de paiement et crédits d'engagement selon la nature et les délais de réalisation des projets ;
- Généraliser le recours aux études techniques des projets proposés ;
- Sélectionner les projets proposés sur la base de grilles de notation comportant des critères objectifs ;
- Respecter les critères d'éligibilité dans la sélection des projets INDH.

3. Convergence

- Inciter les services centraux et extérieurs des départements ministériels à une adhésion effective et active dans la mise en œuvre des opérations INDH ;
- Mettre en cohérence les plans sectoriels territoriaux avec les programmes INDH ;
- Honorer les engagements financiers, techniques et d'encadrement, pris par les services extérieurs et les organismes publics dans le cadre de la réalisation des opérations INDH.

4. Partenariat

- Consolider les efforts consentis par les autorités locales en matière de la mise à niveau du tissu associatif ;
- Renforcer la formation par une meilleure activation des plans préfectoraux et provinciaux de

formation et de renforcement des capacités et la dynamisation des structures locales chargées de la formation;

- Intensifier l'organisation de séminaires et de journées de formation et d'information pour renforcer davantage la capacité de gestion des associations et des collectivités locales ;
- Clarifier davantage les engagements des différents partenaires signataires des conventions INDH quant à la réalisation, la gestion et la pérennisation des projets ;
- Inciter les partenaires à respecter leurs engagements respectifs.

5. Exécution et suivi

- Consolider le système de pilotage des actions INDH par la mise en place d'outils de suivi dont principalement les tableaux de bord et les rapports périodiques permettant un meilleur reporting ;
- Accélérer le rythme de réalisation tant physique que financière des projets ;
- Activer l'emploi des fonds INDH versés aux CAS – ILDH ;
- Faire participer davantage les collectivités locales dans la réalisation des projets ;
- Accélérer les versements des crédits INDH aux porteurs de projets ;
- Renforcer le système de suivi des projets réalisés par les associations.

6. Communication & information

- Renforcer la communication de proximité par l'élaboration de plans préfectoraux et provinciaux y afférents et par la création de structures locales chargées de la communication ;
- Procéder à l'affichage systématique du logo INDH sur tous les équipements et les locaux des porteurs des projets INDH ;
- Vulgariser l'information sur l'INDH envers les populations cibles pour favoriser leur adhésion à cette initiative ;
- Création d'une banque de données relative aux bonnes pratiques notamment celles touchant les activités génératrices de revenus.
- Parachever et rendre opérationnel le système de reporting des données INDH par Intranet.