

Royaume du Maroc
Cour des comptes



Principaux axes du rapport annuel
de la Cour des comptes
au titre de l'année 2021

Décembre 2022



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

**Principaux axes du rapport annuel de
la Cour des comptes
au titre de l'année 2021**

Décembre 2022

Majesté,

L'année 2021 a montré des signes de reprise, notamment après l'assouplissement des restrictions sanitaires liées à la pandémie « Covid-19 » et leur levée graduelle en parallèle avec l'avancée progressive des opérations de vaccination. En effet, l'économie mondiale a enregistré une croissance importante de 6,1% après une baisse sans précédent en 2020 de 3,1%. Cependant, les capacités de production n'ont pas réussi à accompagner la demande croissante qui résulte de la reprise de l'économie mondiale d'une part, puis de la crise russo-ukrainienne d'autre part. Cette situation a conduit à la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires à des niveaux record, et par conséquent à l'émergence de pressions inflationnistes qui se sont intensifiées en 2022.

Le Maroc n'a pas été à l'abri des répercussions de ces crises, néanmoins les mesures proactives prises par notre pays **grâce à la vision clairvoyante de Votre Majesté**, notamment le lancement d'une large et pionnière campagne de vaccination, le maintien des incitations financières et monétaires au profit des secteurs les plus impactés ainsi que le démarrage du programme d'émergence économique, ont contribué, de manière concrète, à réduire les effets de ces crises.

Ainsi, et malgré la poursuite de la pandémie, notre pays a connu, au cours de l'année 2021, l'organisation, dans les délais fixés par la Constitution, de toutes les échéances électorales prévues, législatives et communales ainsi que celles des chambres professionnelles. Ces élections ont représenté une étape importante dans la consolidation de la voie démocratique et la consécration des acquis politiques réalisés par le Maroc depuis son indépendance.

Sur le plan économique, et grâce aux différentes mesures prises et à la bonne saison agricole de l'année 2021, notre pays a enregistré une croissance économique de 7,9%, après une baisse de 6,3% du produit intérieur brut en 2020. Le redressement économique a particulièrement concerné les secteurs de la construction et du commerce, ainsi que celui du tourisme qui a été considérablement impacté par la pandémie. Certes, cette dynamique économique a contribué à la relance du marché du travail à travers la création de 230.000 emplois nets, sans pour autant permettre de compenser l'ensemble des emplois perdus l'année précédente, ce qui a fait grimper le taux de chômage au Maroc de 11,9% en 2020 à 12,3% en 2021.

Parallèlement au redressement qu'a connu l'économie nationale au cours de l'année 2021, les finances publiques ont, à leur tour, enregistré une amélioration au niveau de plusieurs indicateurs. Par rapport à 2020, le déficit budgétaire, hors produits de cession des participations de l'État, a diminué de 1,2 point pour s'établir à 5,9% du produit intérieur brut, tandis que l'indice de la dette du Trésor a baissé de 3,3 points pour atteindre 68,9%. En valeur absolue, l'encours de la dette publique a poursuivi sa tendance haussière avec un taux de 6,3%, atteignant un montant de 885,3 MMDH, réparti entre la dette intérieure et la dette extérieure avec des parts respectives de 77% et 23%.

Comme conséquence des mutations rapides de la situation économique depuis le début de l'année 2022, la croissance économique de notre pays devrait enregistrer un net ralentissement, compte tenu du déficit pluviométrique et du contexte international perturbé par les répercussions de la crise russo-ukrainienne. Ces répercussions se manifestent principalement à travers la hausse record des prix du carburant et des denrées alimentaires, ainsi que les déséquilibres de la chaîne d'approvisionnement mondiale. De par cette situation, l'économie nationale pourrait être impactée par les pressions inflationnistes et leurs effets sur le pouvoir d'achat des citoyens.

Face à cette situation, l'État a renforcé les aides octroyées en vue de soutenir les secteurs touchés, de maîtriser la hausse des prix et de maintenir le pouvoir d'achat des citoyens, notamment en doublant les dépenses du fonds de compensation et en augmentant les salaires au niveau de certains secteurs. Compte tenu de l'état d'incertitude qui plane sur la situation internationale et les défis confrontés par notre pays en termes de changement climatique et de raréfaction des ressources en eau, il est plus que jamais urgent d'implémenter les orientations du nouveau modèle de développement et de mettre en place les conditions nécessaires permettant d'achever les grands chantiers de réforme dans lesquels notre pays est engagé. Il s'agit notamment des chantiers relatifs aux systèmes de santé et d'éducation, à la stimulation de l'investissement, au système fiscal, ainsi que les réformes qui concernent le secteur public, le renforcement des mécanismes de gouvernance et la transformation numérique.

À court terme, et parallèlement au chantier de généralisation de la protection sociale, il est nécessaire de développer et d'accélérer les réformes en cours visant à promouvoir et valoriser le capital humain dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la formation. Cela, dans

l'objectif d'offrir les services publics dans l'ensemble des préfectures et provinces, d'assurer l'accès équitable au système de santé et de garantir des services de qualité, tout en veillant particulièrement à suivre les carrières des diplômés, leurs niveaux de compétences et leur employabilité sur le marché du travail. De plus, la disponibilité des différentes composantes de l'offre de soins revêt une importance considérable afin de généraliser la protection sociale dans les délais impartis.

En outre, certaines réformes, présentant un caractère urgent, restent inachevées. Il s'agit, à titre d'exemple, de la réforme des systèmes de retraite dont l'urgence se manifeste notamment au niveau de la Caisse marocaine des retraites, qui souffre toujours de déséquilibres financiers en dépit de la réforme normative du régime des pensions civiles, réalisée en 2016.

Afin de faire face aux coûts nécessaires pour la mise en place de ces chantiers, la réforme fiscale constitue l'un des moyens importants pour renforcer les ressources du budget de l'État, à travers notamment l'élargissement de l'assiette fiscale, l'abandon progressif des exonérations dont le coût reste élevé par rapport à son rendement économique et social, ainsi que l'exploitation optimale du potentiel fiscal des collectivités territoriales, notamment au niveau des grandes villes et des métropoles.

En outre, l'accélération de la mise en place du nouveau cadre de l'investissement constitue un préalable fondamental en vue de stimuler la croissance, de créer la richesse et d'instaurer une répartition territoriale plus équilibrée, en conformité avec les recommandations du rapport sur le nouveau modèle de développement. À ce titre, la réforme des établissements et des entreprises publics constitue également un levier essentiel en vue d'atteindre les objectifs précités, notamment à travers un regroupement en grands pôles homogènes et intégrés. Ces mesures permettront également de rationaliser l'investissement public, d'en accroître l'impact et d'atteindre une convergence et une meilleure complémentarité entre les interventions des différents acteurs institutionnels. De plus, la nouvelle charte de l'investissement, dotée d'incitations flexibles, constitue un facteur important en vue d'améliorer l'attractivité des différentes régions du Royaume pour les projets d'investissement, à condition de disposer d'un cadre incitatif au niveau territorial qui intègre principalement les aspects relatifs à la planification, l'urbanisme et la sécurisation du foncier adapté. Ce cadre incitatif doit être appuyé par la disponibilité d'une formation professionnelle appropriée

répondant aux spécificités et aux besoins à l'échelle locale, et capable de mettre à disposition les compétences humaines nécessaires. Dans le même sens, le renforcement du cadre de partenariat public-privé, sa révision et son orientation vers des domaines d'investissement plus rentables constituent une opportunité favorable au développement de secteurs vitaux tels que l'eau, l'énergie et l'industrie pharmaceutique. Ainsi, la réalisation effective et concomitante des actions susmentionnées apportera une avancée qualitative à l'investissement dans notre pays, en permettant en particulier d'accroître la contribution du secteur privé afin d'atteindre l'objectif fixé à deux tiers du total des investissements d'ici l'année 2035.

S'agissant des finances publiques, le maintien des équilibres financiers nécessite de redoubler les efforts en vue de maîtriser les dépenses des organismes publics, de rationaliser l'utilisation de leurs ressources fiscales et non fiscales et de garantir une gestion appropriée des aides publiques, notamment à travers la mise en place du registre social unifié au niveau de toutes les régions. La maîtrise des équilibres passe également par une réforme globale des finances publiques afin de garantir la pérennité de ses indicateurs et d'assurer leur résilience face aux crises, urgences et catastrophes. De plus, la consécration de la gestion axée sur la performance permettra de contribuer à l'amélioration des indicateurs de finances publiques, selon une perspective globale et en conformité avec les exigences du nouveau modèle de développement.

En outre, la concrétisation progressive de la régionalisation avancée constitue l'un des principaux préalables en vue de parvenir à un développement intégré visant à instaurer une justice territoriale et sociale. À ce titre, les missions menées par les Cours régionales des comptes au niveau des collectivités territoriales, notamment les régions, ont permis de relever la persistance de la disproportion entre les moyens alloués auxdites collectivités et leurs compétences. Ceci nécessite une réflexion autour de mécanismes de financement innovants leur permettant de garantir la diversification et la pérennité des ressources financières. Ainsi, et pour que ces régions soient à part entière viables et stables dans le temps, comme indiqué, **dans le discours Royal de votre Majesté** du 03 janvier 2010 à l'occasion de l'installation de la Commission Consultative de la Régionalisation, et pour qu'elles soient capables de s'adapter et de consolider les bases du développement, les régions, au vu du rôle prééminent qu'elles assurent en vertu de la Constitution dans l'élaboration des plans et programmes de développement, sont tenues de faire évoluer leur fonction de planification stratégique afin de bénéficier de toutes les

opportunités disponibles, de concevoir des programmes de développement adaptés et réalisables, de les mettre en œuvre avec efficacité et suivi rigoureux, et de contribuer activement aux différentes stratégies sectorielles.

À cet égard, les collectivités territoriales doivent être accompagnées dans la consolidation de leur gestion et leurs mécanismes de gouvernance par l'opérationnalisation de la charte de déconcentration administrative et par leur dotation progressive de compétences et de ressources nécessaires. Il importe également d'accorder une attention particulière au monde rural afin de remédier aux insuffisances enregistrées au niveau de certains services de base. Aussi, le renforcement du rôle de la société civile dans les zones rurales, par la mise en place des mécanismes de l'économie solidaire, constitue-t-il un facteur essentiel dans la réduction des inégalités et un des piliers de l'économie intégrée.

Et en vue d'améliorer la qualité des services rendus auprès des citoyens et d'assurer notamment leur continuité, la pandémie a mis en évidence la nécessité d'adhérer chantier de la transition numérique au niveau des espaces territoriaux et de développer les infrastructures nécessaires, notamment dans les zones enclavées. Dans ce contexte, et si la crise sanitaire a imposé l'adoption de l'enseignement à distance, même pour l'enseignement supérieur, ce contexte particulier a constitué une opportunité pour élucider l'importance de ce type d'enseignement et une forte motivation pour réfléchir autour des mécanismes adéquats en vue d'en tirer un maximum d'avantages.

Autant la situation actuelle constitue un défi, autant elle offre des opportunités propices à notre pays, notamment en tirant profit de la redistribution des chaînes de valeur mondiales. Ceci constituerait une occasion pour renforcer le degré d'intégration de notre industrie, améliorer la valeur ajoutée de nos exportations et augmenter leur part sur le marché des engrais, les secteurs de l'automobile et des pièces de rechange d'aéronefs, ainsi que les secteurs orientés vers l'exportation en général. Les initiatives de **Votre Majesté** visant à consolider la souveraineté économique, sanitaire, énergétique et alimentaire de notre pays constituent un préalable fondamental en vue de relever les défis actuels et de garantir un développement durable aux générations futures.

Ces enjeux constituent une forte motivation pour les juridictions financières afin d'être en mesure de s'adapter à chaque situation d'urgence,

en mettant en place les mécanismes appropriés pour répondre aux exigences qui peuvent en découler.

Majesté,

En vue d'asseoir ses missions constitutionnelles qui consistent en la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes, les juridictions financières, dont la Cour des comptes et les Cours régionales des comptes, tiennent à exercer l'ensemble de leurs compétences selon une approche globale et équilibrée. À travers cette approche, les juridictions financières veillent à consacrer la culture de gestion axée sur les résultats et son impact sur la vie du citoyen en tant que critère d'évaluation de l'efficacité des programmes et projets publics adoptés, tout en instaurant le principe constitutionnel fondé sur la reddition des comptes.

Ainsi, et en vue de consacrer une nouvelle étape dans le processus de développement du contrôle supérieur des finances publiques dans notre pays, la Cour a adopté, au cours de l'année 2021, de nouvelles orientations stratégiques des juridictions financières. Elles s'articulent autour de la programmation des travaux de contrôle, la standardisation des normes et des approches adoptées dans ce domaine, la préparation et la publication des résultats de ses travaux, l'adoption d'une politique répressive adaptée aux juridictions financières et l'activation des passerelles entre les différentes compétences juridictionnelles et non-juridictionnelles, ainsi que l'instauration de la culture d'ouverture sur son environnement extérieur.

De ce fait, les juridictions financières ont consacré une partie de leurs missions de contrôle, au titre de l'année 2021, à l'évaluation d'un ensemble de mesures et d'actions prises par les pouvoirs publics lors de la pandémie. Ceci dans l'objectif de mettre en exergue les répercussions de cette pandémie sur plusieurs secteurs vitaux à vocation régionale et locale, à l'instar des secteurs de santé, d'éducation et de tourisme, ainsi que sur la gestion des collectivités territoriales.

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles orientations stratégiques, le programme des travaux des juridictions financières, pour l'année 2022, a été élaboré selon une nouvelle vision qui répond aux préoccupations et aux attentes des parties concernées, des acteurs économiques, de l'opinion publique et des citoyens. Cette vision est basée sur une approche d'analyse des risques et sur un système garantissant l'indépendance, l'objectivité et

l'impartialité des juridictions financières. En outre, pour la première fois, un programme pluriannuel a été approuvé pour la période 2022-2026 qui comprend les principaux sujets de contrôle autour desquels les travaux des juridictions financières seront axés au cours des cinq prochaines années, tout en conservant la flexibilité nécessaire en vue de s'adapter aux problématiques et aux enjeux existants ou émergents, tout en veillant au suivi des grands programmes et projets publics et de leur degré de réalisation au niveau territorial.

Par ailleurs, les juridictions financières ont initié, à partir de 2022, le suivi de la mise en œuvre des grandes réformes structurelles dans lesquelles notre pays s'est engagé, notamment celles liées aux finances publiques, à la généralisation de la protection sociale, à l'investissement, au système fiscal et aux établissements et entreprises publics. De plus, les juridictions financières insistent constamment sur l'accélération de la mise en œuvre des réformes sectorielles et présentent leurs propositions visant à accroître leur impact.

Dans ce sens, et afin de mieux informer les deux chambres du Parlement sur l'exécution du budget de l'État, la Cour a reconsidéré le contenu du rapport sur l'exécution de la loi de finances accompagnant le projet de loi de règlement au titre de l'année 2020. La nouvelle démarche adoptée dans ce cadre a pour objectif de mettre en exergue l'état d'avancement de la mise en œuvre des nouveaux mécanismes prévus par la loi organique relative à la loi de finances, qui visent à renforcer l'efficacité, l'efficacité et la cohérence de l'action publique, à consacrer les principes de transparence et de fiabilité des comptes publics, ainsi qu'à soutenir le rôle du Parlement dans le contrôle des finances publiques.

À cet égard, et grâce à la coopération et à la coordination conjointe entre la Cour des comptes et l'ensemble des parties concernées, le rapport sur l'exécution de la loi de finances, au titre de l'année 2020, a été transmis au Parlement dans les délais prévus par la Constitution. Ceci a permis, pour la première fois, d'adopter le projet de loi de règlement y afférent avant d'entamer les discussions autour du projet de la loi de finances de l'année suivante.

Afin de consacrer davantage le principe de reddition des comptes et de fournir des données fiables en ce qui concerne les finances publiques, la Cour des comptes et le Ministère de l'Économie et des Finances ont procédé à la signature, au cours de l'année 2021, d'un accord de coopération visant à développer un cadre de travail permettant d'améliorer

les mécanismes de production des comptes, leur contenu et l'accompagnement du chantier de leur numérisation. Cet accord a, entre autres, pour objectif de mettre en place les préalables nécessaires en vue de permettre à la Cour des comptes d'exercer ses compétences en matière de certification des comptes de l'État, prévues par la loi organique relative à la loi de finances.

Attribuée dans le cadre de la loi organique relative à la loi de finances n°130.13, la certification des comptes de l'État constitue une nouvelle compétence de la Cour des comptes, entrée en vigueur pour les comptes de l'exercice 2020. En raison de la particularité et de l'importance de cette attribution de certification, exercée dans un nombre limité de pays ne dépassant pas la trentaine au niveau international et trois à l'échelle de l'Afrique, la Cour a créé une structure dédiée à cette nouvelle compétence et à la formation des ressources humaines nécessaires afin d'entamer le processus de certification dans les meilleures conditions.

Quant à ses rapports, les juridictions financières ne se limitent pas à l'exposé des observations relevées, mais émettent également des recommandations et identifient des pistes de redressement pour les parties concernées, en ciblant les causes et les facteurs qui ont conduit à la constatation de ces carences. À cet égard, les juridictions financières veillent à la qualité de leurs recommandations, afin d'être précises, constructives et réalisables, et ceci à travers la mise en place d'une approche interactive, proactive et étendue auprès des organismes audités et des parties prenantes concernées, outre la mise en exergue des améliorations constatées et la diffusion des bonnes pratiques.

Aussi, depuis 2008, un intérêt particulier est accordé au suivi des recommandations, ce qui permet aux juridictions financières d'évaluer l'implication des organismes concernés et de constater, le cas échéant, les facteurs qui entravent la mise en œuvre de ces recommandations.

Dans l'objectif d'améliorer ce processus de suivi des recommandations et d'élargir son étendue, la Cour a lancé, durant l'année 2022, la mise en place d'une plateforme numérique qui constitue une expérience pionnière au niveau des Institutions supérieures de contrôle. Compte tenu des possibilités et des outils de suivi permanent offerts par cette plateforme, elle permettra d'accroître la valeur ajoutée des travaux de contrôle des juridictions financières et de stimuler la mise en place effective des recommandations par les organismes concernés.

Quant à la publication des travaux des juridictions financières, et afin de consacrer le principe de contradiction et d'améliorer la lisibilité de son rapport annuel, la Cour des comptes a adopté une nouvelle approche de traitement des réponses reçues par les différents organismes concernés, basée sur l'intégration de leur contenu au corps même des observations relevées.

Majesté,

La Cour des comptes a lancé un chantier d'envergure visant la réforme du cadre juridique des juridictions financières, surtout que le code en vigueur date de l'année 2002. Cette réforme vise à adapter les dispositions dudit cadre juridique aux changements qui ont impacté plusieurs aspects liés aux finances publiques, d'une part, et d'améliorer les procédures appliquées par les juridictions financières pour répondre davantage aux exigences d'efficacité et d'efficience, ainsi qu'aux attentes des parties prenantes concernées, d'autre part.

L'atteinte des objectifs de cette réforme nécessite une révision du système de responsabilité des gestionnaires publics, des comptables, des ordonnateurs, des contrôleurs et des fonctionnaires. L'objectif est d'assurer, ainsi, un équilibre entre les responsabilités de ces gestionnaires et d'instaurer un dispositif dissuasif sanctionnant les pratiques les plus préjudiciables pour les organismes publics, ainsi que les manquements liés à la non-production du compte, la non-fiabilité des pièces fournies et le non-respect des engagements contractuels contenus dans les conventions de partenariat.

La mise en place d'une politique répressive des juridictions financières constitue un enjeu majeur en vue d'assurer l'efficience de ses procédures actuellement en vigueur, notamment en ce qui concerne le domaine de discipline budgétaire et financière, afin d'éviter des poursuites sans effet tangible. Il s'agit notamment des cas où les infractions n'ont entraîné aucune perte ou dommage, ou lorsqu'il est possible d'y remédier à travers des recommandations ou des référés du Premier Président.

En raison de son rôle important dans la lutte contre la corruption, fléau aux multiples manifestations et répercussions, la Cour des comptes a engagé un ensemble d'actions et de travaux préparatoires afin d'exercer sa compétence de contrôle des déclarations obligatoires du patrimoine. L'opérationnalisation de ce contrôle, qui a débuté en 2022, est conduite

selon une démarche basée sur l'analyse des risques et sur des critères objectifs.

Le présent document comprend les thématiques les plus importantes contenues dans le rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'année 2021, présenté à **Votre Majesté**. Elles concernent les attributions juridictionnelles des juridictions financières (discipline budgétaire et financière, vérification et jugement des comptes), la mise œuvre des grands chantiers des réformes structurantes (finances publiques, protection sociale, investissement, système fiscal, établissements et entreprises publics), le contrôle de la gestion, y compris l'évaluation des programmes et projets publics, le suivi des recommandations, ainsi que le contrôle et le suivi des déclarations de patrimoine et l'audit des comptes annuels des partis politiques et vérification de la régularité des dépenses des campagnes électorales.

Attributions juridictionnelles

Notre pays a adopté un modèle juridictionnel pour le contrôle supérieur des finances publiques. Cette mission est confiée, en vertu de l'article 147 de la Constitution, à la Cour des comptes et aux Cours régionales des comptes (CRC) qui sont chargées, en tant que juridictions financières, de s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à leur contrôle, d'en apprécier la gestion et de sanctionner, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

Ledit contrôle est exercé à travers deux types d'attributions régies par la loi n°62-99 formant code des juridictions financières (Code). Il s'agit, d'une part, des attributions à caractère juridictionnel, qui consistent en la vérification et le jugement des comptes des organismes publics produits par les comptables patents ou les personnes déclarées comptables de fait, ainsi que la discipline budgétaire et financière, et d'autre part, des attributions non juridictionnelles portant, entre autres, sur le contrôle de la gestion et l'emploi des fonds publics.

À ce titre, les institutions supérieures de contrôle, créées sous forme de juridictions, sont dotés d'un pouvoir de sanction directe. Cette particularité les distingue des autres institutions, adoptant le modèle anglo-saxon, qui prennent la forme de bureaux de vérification et d'audit et qui disposent uniquement d'un pouvoir de saisine des juridictions compétentes pour des infractions financières relevées dans le cadre de leurs missions de contrôle et d'audit.

Toutefois, et en cohérence avec les objectifs de création des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, tels que définis par les directives de l'INTOSAI (déclaration de Lima), qui visent à consacrer le principe de reddition des comptes et contribuer à l'amélioration de la gestion publique et de l'utilisation des fonds publics selon les critères de l'efficacité, de l'efficacéité et de l'économie, les attributions juridictionnelles des juridictions financières ne statuent pas sur des litiges à caractère civil ou pénal. Ainsi, ces attributions juridictionnelles contribuent, au-delà des dissuasions collectives et individuelles qu'elles garantissent, à consacrer le principe de la légalité financière et la bonne gestion des affaires publiques ainsi que la préservation des droits et intérêts des organismes publics, à travers la répression des actes préjudiciables, la responsabilisation des gestionnaires publics et la réparation du préjudice causé à l'organisme concerné. Ceci dans l'objectif de contribuer efficacement à l'amélioration de la gestion publique, à la diffusion d'une culture de bonne gestion, à la consolidation et la protection des principes

et valeurs de bonne gouvernance de transparence et de reddition des comptes, pour l'État et les autres organismes publics.

Par conséquent, le régime de responsabilité financière vise à combler l'écart qui existe entre la responsabilité managérielle liée à la performance dans la gestion, qui nécessite d'être développée compte tenu des tendances actuelles visant à instaurer l'approche de gestion axée sur les résultats, et le régime de responsabilité pénale qui doit être limité aux manquements graves liés à la violation du devoir de probité et d'honnêteté. Il en résulte que la délimitation de l'étendue des infractions financières, ou plus justement la frontière entre les recommandations issues des missions de contrôle de la gestion et les griefs à caractère pénal, demeure tributaire de deux conditions principales : le pouvoir d'opportunité dont dispose le ministère public près les juridictions financières en sa qualité d'autorité de poursuite et la jurisprudence de ces juridictions, développée par les formations de jugement.

En dépit des différences des règles d'imputabilité entre les attributions juridictionnelles des juridictions financières, ces dernières répondent à un même objet qui est celui d'avoir juridiction sur les gestionnaires publics es-qualité, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et ce en vertu de la réglementation en vigueur et des bonnes pratiques de gestion. Ceci confère à ce régime de responsabilité un caractère administratif et professionnel dont l'objectif se résume à la protection, au moyen de sanctions pécuniaires, de l'ordre public financier régi par un ensemble de règles spéciales, abstraction faite de l'existence de l'intention de commettre les faits irréguliers, et de manière générale, de l'élément moral comme fondement de la responsabilité.

Ainsi, et en sus des statistiques relatives au bilan des activités juridictionnelles des juridictions financières au titre de l'année 2021, le rapport annuel réserve une partie importante aux principes et règles tirés des décisions juridictionnelles rendues la même année, afin de clarifier les dispositions juridiques qui régissent la gestion publique, et établir et vulgariser les règles de bonne gestion en élucidant les carences et les dysfonctionnements qui impactent la gestion publique, en vue de les surmonter à l'avenir.

I. Renforcement des fonctions de dissuasion individuelle et collective dans le domaine de la discipline budgétaire et financière

En matière de discipline budgétaire et financière (DBF), les juridictions financières sanctionnent tout responsable, fonctionnaire ou agent de l'un des organismes soumis à leur juridiction ayant commis l'une des infractions prévues par les articles 54, 55 ou 56 du Code, et cela suite à sa

poursuite par le parquet général près les juridictions financières, soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'une des autorités habilitées énumérées aux articles 57 et 138 du même code.

Cette mission se traduit par le prononcé de jugements et arrêts d'acquiescement, dans le cas où il n'est pas prouvé que l'infraction a été commise, ou de condamnation. Dans ce dernier cas, compte tenu des circonstances entourant les affaires jugées, la personne poursuivie encourt une sanction principale sous forme d'une amende dont le montant ne peut être inférieur à 1.000 dirhams par infraction, sans toutefois dépasser la rémunération nette annuelle que la personne concernée a perçue à la date de l'infraction, conformément à l'article 66 du Code, et, le cas échéant, une sanction complémentaire qui consiste à rembourser, en principal et intérêts, le préjudice causé à l'organisme public concerné.

Il convient de souligner que la procédure en matière de DBF est une procédure inquisitoriale où le parquet général dispose d'un pouvoir de saisine qu'il exerce sur initiative propre ou sur demande des autorités de déféré habilitées. Ainsi, en tant qu'acteur principal dans cette procédure, le parquet général près les juridictions financières assure le suivi de l'instruction des affaires courantes, en veillant à sa réalisation dans des délais raisonnables et des conditions appropriées. Il exerce son ministère par le dépôt de conclusions sur les résultats de l'instruction et sa présence est obligatoire dans les audiences de jugement. Il dispose également du droit aux voies de recours, que ce soit l'appel ou le pourvoi en cassation des arrêts et des jugements rendus par les juridictions financières dans le cadre de cette compétence.

D'un point de vue organisationnel, la chambre de DBF, en ce qui concerne la Cour des comptes, est chargée de statuer en premier ressort sur les affaires concernant tout responsable, fonctionnaire ou agent des organismes publics à compétence nationale à savoir, notamment, les services de l'Etat, les établissements publics, les sociétés ou entreprises dans lesquelles l'Etat ou des établissements publics détiennent séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision ainsi que les sociétés ou entreprises dans lesquelles l'Etat ou des établissements publics détiennent conjointement avec des collectivités territoriales, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision.

Cette attribution est exercée, au niveau régional, par les CRC à l'égard de tout responsable, fonctionnaire ou agent des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements ainsi que de toutes sociétés ou entreprises dans

lesquelles des collectivités territoriales ou des groupements possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision, et ce dans le ressort territorial de chaque CRC.

S'agissant de la voie d'appel, la formation inter-chambres statue sur les requêtes en appel formées contre les arrêts rendus par la chambre de DBF, alors qu'il appartient à la chambre d'appel, au niveau de la Cour des comptes, de se prononcer sur les recours en appel interjetés contre les jugements des CRC.

1. Bilan d'activités des juridictions financières

Au titre de l'année 2021, les juridictions financières ont prononcé 104 arrêts et jugements pour un montant global des amendes de 4.741.500,00 DH et des remboursements pour un montant de 15.739.006,88 DH.

Au niveau de la Cour, le nombre d'affaires déferées à la chambre de DBF, s'est élevé à 13 affaires concernant 49 personnes poursuivies. Au cours de cette année, la Chambre a rendu, à cet effet, 11 arrêts portant sur 5 affaires, prononçant ainsi un montant total des amendes de 1.430.000,00 DH. Durant la même année, le nombre de rapports d'instruction déposés a atteint 14, au sujet de trois affaires.

Par ailleurs, en matière de coopération entre la Cour et les Cours régionales des comptes, en vertu de l'article 158 de la loi n°62.99, telle qu'elle a été modifiée et complétée, notamment son deuxième alinéa, le Premier Président peut, à la demande de l'un des présidents des CRC concernées, charger des magistrats affectés aux juridictions financières de contrôler, d'instruire ou de participer aux formations de jugement, sur place, des dossiers relevant de la compétence des CRC. En application de ces dispositions, 5 conseillers rapporteurs, relevant de la chambre de DBF, ont été chargés de l'instruction de 14 affaires portées devant les CRC de Rabat-Salé-Kénitra, de Béni Mellal-Khénifra, de Tanger-Tétouan-Al Hoceima, de Guelmim-Oued Noun, de Fès-Meknès et de Souss-Massa, et qui concernent 66 personnes mises en cause. En 2021, un nombre de 14 rapports a été élaboré suite à ces travaux d'instruction.

Concernant l'activité des CRC, le nombre de jugements rendus, au titre de l'année 2021, a atteint 78 jugements se rapportant à 57 affaires sur 112 déferées. Au terme de ces jugements, le montant total des amendes prononcées s'élève à 3.311.500,00 DH.

En matière d'appel, la formation inter-chambres a prononcé, au cours de l'année 2021, quatre arrêts sur 12 requêtes (dont 2 déferées la même année), sachant que deux recours en appel ont épuisé toutes les étapes de la procédure et étaient en état d'être jugés à la fin de la même année. Au

niveau de la chambre d'appel, le nombre de dossiers, qui étaient en cours au début de l'année 2021, a atteint 16 dossiers. La même chambre a reçu 12 nouveaux dossiers d'appel durant la même année, au titre desquels elle a prononcé 11 arrêts, sachant que 9 dossiers étaient en état d'être jugés à la fin de la même année.

2. Prédominance des déférés internes

A l'instar des années précédentes et depuis l'entrée en vigueur du Code, la majorité des saisines, durant l'année 2021, avaient pour origine des déférés internes, soit à l'issue du contrôle juridictionnel dans le cadre du jugement et de la vérification des comptes (art 37 du CJF), soit sur la base des projets de rapports du contrôle de la gestion (art 84 du CJF). Par conséquent, le nombre de déférés d'origine externe, en matière de DBF, demeure très limité. Ces déférés externes proviennent intégralement des Ministres à raison d'un taux ne dépassant pas les 7% du total des déférés parvenus au Procureur général du Roi près la Cour des comptes, et 30% du total des déférés introduits auprès des procureurs du Roi près les CRC. Les autres autorités habilitées, conformément aux articles 57 et 138 du Code, n'ont formulé aucun déferé à ce sujet.

Cette prédominance des déférés internes en matière de DBF reflète l'importance et les avantages de l'approche du contrôle intégré qui consacre la complémentarité entre les compétences juridictionnelles et non juridictionnelles, conférées aux juridictions financières.

3. Accroissement des cas de fautes de gestion

Les infractions, objet des affaires-DBF jugées au titre de l'année 2021, correspondent à des cas liés à l'imposition et au recouvrement des recettes, ainsi que l'exécution des contrats de gestion déléguée. Ces infractions concernent, également, le non-respect des règles d'exécution des dépenses publiques et de la réglementation des marchés publics, comme le recours aux marchés et bons de commande de régularisation de prestations préalablement réalisées en méconnaissance des règles de la libre concurrence, ainsi que la certification incorrecte de la réception des matériaux et des services sans s'assurer qu'ils sont conformes aux caractéristiques techniques contractuelles, ce qui entraîne la production de pièces inexactes et l'octroi d'avantages injustifiés à autrui.

II. Consécration du principe de reddition des comptes en matière de vérification et de jugement des comptes

Le jugement des comptes est une attribution d'ordre public qui consiste à vérifier, instruire et juger les comptes des organismes publics soumis à cette compétence, produits par les comptables publics au titre des opérations de recettes et de dépenses qu'ils exécutent ainsi que des fonds

qu'ils manient. Au terme de cette compétence, les juridictions financières prononcent des arrêts ou jugements définitifs qui établissent si le comptable public est mis en débet, quitte ou en avance.

Dans ce cadre et conformément aux dispositions des articles 25 et 126 du Code, les comptables des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des entreprises et établissements publics nationaux et territoriaux, qui disposent d'un comptable public, sont tenus de produire les comptes ou les situations comptables et les pièces justificatives à la Cour des comptes ou aux CRC, selon les cas, dans les délais et selon les formes prescrits par les textes législatifs et réglementaires en vigueur.

En cas de non-production des comptes ou des situations comptables et des pièces justificatives aux juridictions financières dans les délais prescrits, et en application des articles 29 et 128 du Code, le Premier président de la Cour des comptes ou le Président de la CRC, peut, sur réquisition, respectivement, du Procureur général du Roi près la Cour ou du Procureur du Roi près la CRC, lui enjoindre de produire les documents susvisés et à défaut, prononcer à son encontre une amende dont le montant peut atteindre au maximum mille (1.000) dirhams. De plus, le Premier président ou le Président de la CRC peut prononcer une astreinte dont le maximum est de cinq cents (500) dirhams par mois de retard.

1. Amélioration du taux de production des comptes

Le nombre des comptes produits aux juridictions financières, au cours de l'année 2021, a atteint 1.800 dont 1.142 au titre de l'exercice 2020.

Dans ce cadre, et afin d'améliorer la qualité de production des comptes, la Cour a entrepris, de concert avec les services du ministère de l'économie et des finances, plusieurs mesures qui ont permis une grande avancée dans le chantier de dématérialisation des comptes publics. Cette opération a connu un premier déploiement au niveau de la Direction des douanes et des impôts indirects et la Direction générale des impôts, ainsi que pour certains types de comptables relevant de la Trésorerie générale du Royaume, dans l'attente d'étendre cette opération à tous les comptables publics.

De leur part, et pour assurer la production régulière et systématique des comptes et des situations comptables dans les délais prescrits, les CRC ont privilégié une approche de communication, à travers des réunions de concertation avec les responsables régionaux et provinciaux/préfectoraux de la Trésorerie générale du Royaume, afin d'étudier les obstacles qui entravent cette opération et de définir des solutions à même de les contourner. Par la suite, des lettres de rappel et de relance ont été adressées aux comptables retardataires et à leurs supérieurs hiérarchiques.

2. Résultats de l'instruction et de jugement des comptes

Les juridictions financières ont prononcé, au titre de l'année 2021, un total de 2.621 arrêts et jugements totalisant un montant global de débet de 18.624.590,76 DH.

Ainsi, la Cour a procédé à la vérification de 1.400 comptes, donnant lieu à l'établissement de 249 notes d'observations dont 150 notes ont été notifiées à fin 2021. Elle a émis, en outre, 31 arrêts provisoires et 77 arrêts définitifs. Pour ces arrêts définitifs, le montant total du débet a atteint 2.585.000,41 DH.

De même, les CRC ont rendu, durant l'année 2021, un total de 260 jugements provisoires et 2.209 jugements définitifs dont 2.067 jugements de mise en décharge et 142 jugements de mise en débet, d'un montant global de 16.039.590,35 DH. Il est à signaler, dans ce cadre, que suite à la notification des notes d'observations ou au prononcé des jugements provisoires, les comptables publics concernés ont procédé au recouvrement d'une somme totale de 7.135.474,54 DH.

Concernant la **gestion de fait**, outre les sept (7) affaires qui sont en cours devant les CRC, la chambre d'appel, au niveau de la Cour, a prononcé le 8 mars 2021, au titre de certaines opérations relatives à la gestion financière d'un établissement public, un arrêt définitif de déclaration de gestion de fait sous le n°126 d'un montant de 1.795.500,00 DH.

En matière **d'appel**, le nombre de dossiers d'appel portés devant la formation inter-chambres s'est élevé à 7 dossiers au début de l'année 2021, alors que 7 nouveaux dossiers ont été reçus au cours de cette année. Ladite formation s'est prononcée sur 7 dossiers, sachant que le nombre de dossiers qui étaient en état d'être jugés, à la fin de l'année 2021, s'est établi à 5 dossiers.

Concernant le nombre de dossiers portés devant la Chambre d'appel, il s'est établi en 2021 à 154 dossiers, dont 72 étaient en cours de traitement au début de l'année et 82 concernaient de nouvelles requêtes. Durant la même année, 37 arrêts ont été rendus par la Chambre d'appel, au titre des dossiers précités, tandis que 26 dossiers étaient en état d'être jugés à la fin de l'année.

3. Nature des irrégularités : protection des droits des organismes publics et la garantie de la validité de leurs dépenses

Dans le domaine des recettes, l'exercice de cette attribution a montré que les manquements à l'origine des débet prononcés, au titre de la période concernée, se rapportent au défaut de diligences des comptables en matière

de recouvrement des créances publiques, conformément à la loi n°15-97 formant code de recouvrement, ayant entraîné l'irrécouvrabilité de ces créances ou leur prescription.

Dans le domaine des dépenses, la majorité des manquements à l'origine des jugements de débits concerne le défaut de contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation des montants de certaines dépenses, notamment, les honoraires des architectes dans le cadre de l'exécution des marchés publics de travaux, le défaut de précompte des pénalités de retard ou les erreurs constatées dans l'application des taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

III. Consécration des bonnes pratiques de gestion et des conditions du procès équitable dans les jugements et les arrêts

Afin d'ancrer la fonction pédagogique des jugements et arrêts prononcés par les juridictions financières en matière de DBF, en parallèle avec les fonctions de dissuasion collective et individuelle qui en résultent, le rapport annuel de 2021 a consacré une large partie aux règles et principes les plus significatifs dégagés de ces décisions juridictionnelles. Ces règles concernent la nature et l'étendue du pouvoir du conseiller rapporteur chargé de l'instruction, la portée du principe de la légalité de l'infraction en matière de DBF et les conditions d'établissement des infractions de forme. Ces règles comprennent également les conditions d'imputabilité ainsi que la question relative à l'appréciation des circonstances qui entourent les infractions de DBF.

De même qu'en matière de DBF, le rapport annuel illustre des principes et règles affirmés par les décisions juridictionnelles des juridictions financières dans le domaine de la vérification et de jugement des comptes. Ces règles et principes appréhendent des questions concernant la procédure, les faits générateurs des infractions, notamment en ce qui concerne l'appréciation des diligences des comptables en matière de recouvrement des recettes et leur impact sur le délai de prescription, et la notion de la validité de la dépense, ainsi que les conditions d'imputabilité de la responsabilité pécuniaire et personnelle devant le juge financier, notamment son caractère objectif.

En somme, les juridictions financières cherchent à travers l'analyse des règles et principes tirés des décisions juridictionnelles et leur publication, à élucider les carences et les dysfonctionnements qui affectent la gestion publique afin de les surmonter et de les éviter à l'avenir, notamment dans les cas où ces carences résultent de pratiques récurrentes ou d'insuffisances liées à l'organisation du service concerné ou à son système de contrôle interne. Ceci permet de vulgariser la culture de bonne gestion et de consolider les valeurs et principes de bonne gouvernance, et ainsi, de

concilier la fonction juridictionnelle des juridictions financières, qui vise 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 leur mission d'audit et de contrôle de la gestion qui contribue, à travers les observations et les recommandations qui en découlent, à l'amélioration de la gestion et la performance des organismes assujettis.

Cette approche s'accorde avec les objectifs de création des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques qui visent à « 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'efficacéité 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 » (selon la Déclaration de Lima de l'INTOSAI de 1977, notamment sa section 1 : But du contrôle).

Ainsi, l'expérience des juridictions financières en matière juridictionnelle a montré un ensemble d'aspects qui limitent l'efficacité de ce dispositif, notamment en ce qui concerne les procédures suivies, l'étendue des infractions et la détermination des responsabilités qui en découlent, ainsi que les conditions d'imputabilité.

Dans ce cadre, la Cour mène actuellement une réflexion sur une nouvelle vision, en lien avec les réformes actuelles des finances publiques et conformément au principe constitutionnel du procès équitable, à travers la révision du cadre juridique relatif au régime de responsabilité des gestionnaires publics devant les juridictions financières. Étant donné que le Code, qui a établi les fondements et les règles de ce système, est entré en vigueur en 2003 dans le cadre de la Constitution de 1996 et n'a subi, au cours des vingt dernières années, que des amendements partiels en vue d'assurer, dans la plupart des cas, la mise en concordance avec de nouvelles dispositions juridiques sans pour autant s'inscrire dans le cadre d'une perspective globale de réforme du système de contrôle, et de manière fondamentalement conforme aux nouveaux principes de la Constitution du Royaume de l'année 2011.

IV. Déféré de certaines affaires à caractère pénal

Étant donné que certains faits, susceptibles de poursuites devant les juridictions financières, peuvent également faire l'objet de crimes liés aux fonds publics, l'article 111 du Code dispose que les poursuites devant les juridictions financières ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale.

Le principe du cumul de sanctions trouve ses origines dans le fait que les fondements de la responsabilité en matière de DBF sont distincts de ceux qui sous-tendent le régime de responsabilité pénale. En effet, à la différence du contentieux pénal qui vise, au-delà de la protection des fonds publics, de sanctionner les manquements au devoir de probité et d'honnêteté, la responsabilité en matière de DBF, qui est de nature administrative et professionnelle, est appréciée, indépendamment de l'existence de l'élément moral, par référence à la fonction et aux obligations professionnelles de la personne justiciable et ce, au regard des bonnes pratiques de gestion et de la réglementation régissant l'organisme public où l'intéressé exerce des responsabilités. De plus, le régime de responsabilité en matière de DBF vise, à travers les sanctions qu'il comporte, à protéger le droit public financier qui se caractérise par ses règles sui-generis.

Dans ce cadre, et en application des dispositions de l'article 111 du Code, le Procureur Général près la Cour des comptes a saisi, au titre de l'année 2021, le Procureur Général du Roi près la Cour de Cassation, Président du Ministère public, pour (20) affaires en vue de prendre les mesures qu'il estime appropriées à leur égard.

A titre illustratif, les principaux faits déferés au juge pénal concernent les cas suivants : orientation de la procédure d'attribution d'un marché public enfreignant les principes d'égalité et de concurrence dans l'accès aux commandes publiques ; surfacturation des commandes publiques ; paiement de dépenses en l'absence de service fait (mandats fictifs); présentation de comptes inexacts ; usage des biens d'un organisme public à des fins personnelles ; achat de matériel en l'absence d'un besoin réel...

Suivi des chantiers des grandes réformes

Finances publiques : réforme à accélérer pour répondre aux exigences de la performance

Le suivi du chantier de réforme des finances publiques a porté sur quatre axes principaux relatifs à la certification des comptes de l'Etat, la gestion axée sur la performance, la dématérialisation des comptes et la reddition des comptes.

S'agissant de la certification des comptes de l'Etat, l'article 31 de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances a confié cette mission à la Cour des comptes avec un entrée en vigueur à partir de l'exercice 2020. Cependant, ce processus n'est pas encore effectivement enclenché. En effet, les premiers éléments de la comptabilité générale de l'Etat de l'exercice 2020 n'ont commencé à être communiqués, à la Cour des comptes qu'à partir du 27 mai 2022.

Ainsi, pour mettre en place toutes les conditions nécessaires pour l'exercice de cette attribution, **la Cour des comptes a recommandé** de revoir et clarifier les dispositions afférentes à l'arrêté et la production des comptes, ainsi que celles liées au processus de certification, notamment au niveau des aspects se rapportant aux délais, aux modalités de communication du « rapport de certification » et aux destinataires dudit rapport. **Elle a préconisé en plus de** mettre en place des outils et des mesures d'accompagnement de la préparation des comptes de l'Etat, tout en assurant une meilleure intégration et coordination entre les intervenants, chacun dans le domaine de sa compétence, et d'assurer la complémentarité des systèmes d'information pour une meilleure interopérabilité.

La Cour a recommandé également de renforcer le système de contrôle interne comptable et financier, et accélérer la mise en place du projet relatif à « l'instauration des systèmes de contrôle interne » au sein des administrations publiques, et de mettre en place une stratégie de conduite du changement liée au passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale.

En ce qui concerne la gestion axée sur la performance, la loi organique n°130-13 a institué la démarche de performance afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Toutefois, la mise en œuvre de cette

démarche reste sujette à certaines contraintes de différentes natures, dont, notamment, l'application des règles relatives à la gestion axée sur la performance seulement au budget de l'Etat sans intégrer les établissements et entreprises publics, ainsi que la mise en œuvre limitée de la gestion axée sur la performance par certaines parties, étant donné que la logique de moyens persiste toujours.

A ceci s'ajoutent le retard dans la présentation au Parlement du rapport consolidé de performance, ce qui ne favorise pas le débat parlementaire autour des questions de la performance, et l'absence de certains mécanismes nécessaires pour accroître la performance, en particulier la mise en place d'un système efficace de contrôle interne et de contrôle de gestion et de systèmes d'information appropriés. En plus, les programmes retenus ne constituent pas toujours une déclinaison des stratégies sectorielles et les responsabilités des gestionnaires de programmes ne sont pas définies de manière précise.

Pour atteindre les objectifs fixés par la loi organique, **la Cour des comptes a recommandé en particulier** la mise en œuvre des prérequis nécessaires pour dynamiser la gestion axée sur la performance, notamment en prévision de la revue du régime de responsabilité. Ces prérequis consistent principalement en l'activation et/ou l'implémentation de certaines fonctions organisationnelles notamment la fonction de contrôle de gestion et un dispositif efficace de contrôle interne, construire un système de suivi-reporting, renforcer les ressources humaines. **Elle a préconisé en plus** l'instauration d'un système de contractualisation entre le ministère des finances et les autres départements, ainsi qu'entre ces derniers et leurs services déconcentrés pour définir les objectifs des politiques sectorielles et les moyens et échéanciers de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, **Dans le cadre de la digitalisation de la gestion des finances publiques**, des progrès importants ont été enregistrés au niveau du ministère de l'économie et des finances avec la mise en place de plusieurs systèmes de gestion intégrés de recettes et de dépenses. Ces systèmes ont permis la modernisation des processus de gestion budgétaire et ont également contribué, pour certains types de comptes publics, à la dématérialisation des comptes qu'ils soumettent au à la Cour des comptes.

Toutefois, le processus de la dématérialisation des comptes reste confronté à certains défis à relever. En effet, les systèmes utilisés ne permettent pas la dématérialisation de tous les documents depuis le début du processus de leur établissement jusqu'à leur documentation, étant donné que la dématérialisation ne couvre pas tous les aspects de la gestion, ou parce que les systèmes d'information ne sont pas compatibles entre eux. En plus, les niveaux d'avancement dans le processus de dématérialisation des comptes

différent entre les catégories de comptables, puisque certains ont déjà commencé à produire des comptes dématérialisés, alors que d'autres n'ont pas encore entamé ce processus.

Ainsi, pour accélérer le processus de généralisation de la dématérialisation, **la Cour a recommandé** de concevoir la dématérialisation des processus selon un schéma intégré et une approche globale, progressive et concertée intégrant tous les intervenants dans la gestion des finances publiques. **En plus, Elle a préconisé** de consolider les efforts déployés pour doter les différentes administrations de systèmes d'information et mettre en place des mécanismes permettant l'interaction et l'échange de données entre ces systèmes et d'accompagner les administrations non encore engagées dans le processus de dématérialisation de leurs comptes.

En ce qui concerne **la consécration du principe de reddition des comptes**, et conformément à ses orientations stratégiques 2022-2026, la Cour a engagé une réflexion portant notamment sur une meilleure configuration de la production des comptes de l'Etat et des organismes publics permettant un contrôle basé sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience.

Cependant, la production des comptes à la Cour, sous sa forme actuelle, a montré certaines insuffisances, notamment :

- Les comptes tels que produits actuellement à la Cour ne renseignent que sur la régularité des opérations effectuées à travers les pièces justificatives, telles que prévues par les nomenclatures du ministère chargé des finances, et ne donnent pas suffisamment d'informations sur la gestion axée sur la performance ;
- L'exécution du budget d'un département ministériel est partagée entre le trésorier ministériel et les trésoriers provinciaux et préfectoraux. Ainsi, le contrôle intégré tel que prévu par l'article 32 du code des juridictions financières, ne peut être exercé de façon globale ;
- La multiplicité des catégories de comptables publics rend l'organisation comptable du secteur public complexe et ne permet pas d'appréhender sa gestion de manière globale.

A cet égard, pour asseoir un nouveau modèle de reddition des comptes, **la Cour a recommandé de réviser** le cadre juridique de production des comptes pour le mettre en adéquation avec les évolutions actuelles introduites par la loi organique de 2015 notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la comptabilité générale et la gestion axée sur la performance. **Elle a également recommandé** de revoir l'organisation du réseau des comptables publics et arrêter en commun accord avec les parties

prenantes des critères pour la production de leurs comptes, et de repenser le régime de responsabilité des comptables publics pour plus d'équilibre entre les responsabilités des différents intervenants.

Système de protection sociale : réforme consacrant les fondements de l'État social nécessitant des mécanismes de financement afin d'assurer sa pérennité

La protection sociale a connu une évolution significative au Maroc au cours des deux dernières décennies. Plusieurs réformes et programmes ont été lancés visant le développement et la promotion du capital humain, la lutte contre la pauvreté, l'équité et la justice sociale. Parmi ces réformes, il convient notamment de citer l'assurance médicale obligatoire (AMO), le régime de l'assistance médicale aux démunis (RAMED) ainsi que les réformes de certains régimes de retraite. Malgré ces évolutions notables, la protection sociale constitue encore un défi important qu'il convient de relever, aussi bien sur le plan de son périmètre, sa consistance, son financement et sa gouvernance.

Les Hautes instructions Royales énoncées dans le discours de la fête du Trône de juillet 2020 et celui à l'occasion de l'ouverture de l'année législative en octobre de la même année, ont constitué un tournant majeur. Ainsi, Sa Majesté le Roi a appelé à la généralisation de la protection sociale et a défini les composantes de cet ambitieux chantier de réforme ainsi que l'agenda de sa réalisation.

Par la suite, la loi cadre n°09-21 du 23 mars 2021, relative à la protection sociale, a été adoptée. Celle-ci a mis l'accent en particulier, sur les principes, orientations, modalités et mécanismes de la protection sociale, ainsi que sur l'agenda de sa mise en œuvre. Conformément aux Hautes instructions Royales, le calendrier de réalisation s'étale sur la période 2021-2025 et se présente comme suit : permettre à 22 millions de bénéficiaires supplémentaires de bénéficier de l'assurance maladie obligatoire AMO de base à la fin de l'année 2022, la généralisation des allocations familiales en 2023-2024, l'élargissement de l'adhésion aux régimes de retraite et la généralisation du bénéfice des indemnités pour perte d'emploi en 2025.

Dans ce cadre, il convient de souligner que l'action des pouvoirs publics a porté essentiellement sur la généralisation de l'AMO, alors que les autres

composantes de la réforme prévues par la loi-cadre ne sont pas encore suffisamment développées.

Concernant l'AMO, trois conventions cadres ont été signées le 14 avril 2021 devant Sa Majesté le Roi, par différents départements ministériels concernés, dans le cadre de la généralisation de l'AMO à diverses catégories de populations non couvertes, pour un total d'environ 3 millions d'adhérents principaux.

La mise en œuvre de la généralisation de l'AMO comporte plusieurs aspects fondamentaux qui concernent, principalement, le fondement juridique, les mécanismes de financement et la gouvernance.

Au niveau du cadre juridique, il convient en particulier de signaler l'amendement de la loi n°98-15 relative au régime de l'assurance maladie obligatoire pour les catégories des professionnels, des travailleurs indépendants et des personnes non salariées exerçant une activité libérale, ainsi que l'adoption de 22 décrets d'application relatifs à ces catégories. Jusqu'au 17 octobre 2022, près de 2,35 millions de personnes relevant de ces catégories de populations ont été immatriculées, dont 1,03 million d'agriculteurs et 459 mille artisans.

Parallèlement, d'autres projets d'amendement de textes sont en cours. Il s'agit, notamment du projet de loi n°27.22 qui vise notamment la suppression du RAMED et l'élargissement de l'AMO pour assurer la couverture des bénéficiaires du RAMED, dans le cadre d'un régime spécifique qui garantit les mêmes prestations octroyées par la CNSS aux salariés du secteur privé.

Malgré les progrès réalisés, l'adoption de certains textes ou amendements importants connaît des retards. Il s'agit principalement de l'amendement de la loi relative au régime de sécurité sociale, ainsi que de la gouvernance de la CNSS pour la prise en charge des différents régimes de l'AMO.

S'agissant du financement, la nécessité d'assurer la viabilité et la pérennité du régime de l'AMO revêt une importance capitale. La tendance observée actuellement est celle d'un financement basé sur la cotisation, combiné avec une prise en charge par l'Etat, dans le cadre de la solidarité, du paiement des cotisations pour la population qui n'a pas la capacité de s'acquitter de ses cotisations. Selon les prévisions du gouvernement en 2021, le coût annuel de la généralisation de l'AMO est évalué à près de 13,8 Milliards DH.

La généralisation de l'AMO reste tributaire du développement de l'hôpital public en tant que principal levier de l'AMO. En vue de pallier les insuffisances que connaît le système hospitalier, le projet de loi cadre n°06.22 relative au système national de santé a été élaboré. Il vise la refonte

globale du système national de santé en vue de lui permettre d'assurer pleinement ses missions et de répondre de façon adéquate aux attentes des citoyens.

La réalisation des objectifs de généralisation de l'AMO peut être confrontée à certains risques, qui sont autant de facteurs clés de succès pour la réforme dans son ensemble. Parmi ces risques, il convient de citer ce qui suit :

- L'allongement des délais pour la couverture effective d'une partie de la population concernée au-delà de 2022, découlant notamment de l'insuffisance de la cadence d'immatriculation des assurés par rapport aux délais prévus ;
- La viabilité et la pérennité du financement de l'AMO qui nécessitent d'être garanties pour le système dans son ensemble ;
- Le développement et la mise à niveau de l'offre de soins dans sa globalité (structures hospitalières publiques et privées, ressources humaines, équipements ...);
- Le taux de couverture réel des frais des soins qui reste faible ;
- Le retard du déploiement du Registre social unifié (RSU) sur l'ensemble du territoire.

Au vu de ces principaux risques, **la Cour des comptes a recommandé de veiller à** l'adoption, dans les meilleurs délais, des amendements nécessaires à la législation en vigueur ainsi que les textes d'application y afférents en vue de disposer de l'assise juridique nécessaire pour la mise en œuvre de la généralisation de l'AMO. **Elle a recommandé**, également, d'adopter les mécanismes de financement qui puissent garantir la soutenabilité, la viabilité et la pérennité de l'assurance maladie obligatoire, ainsi qu'un taux de couverture réel approprié des frais de soins de la population assurée. **Elle a recommandé**, enfin, de développer, avec une cadence accélérée, les structures de soins et les ressources humaines nécessaires afin d'assurer la disponibilité et améliorer la qualité de l'offre de soins dans le secteur public.

Système d'investissement : nécessité d'adopter une stratégie nationale et un plan d'action en vue de mettre en œuvre la charte de l'investissement

La réforme du système de l'investissement au Maroc revêt une importance capitale dans la création d'une dynamique économique créatrice de valeur ajoutée et génératrice d'emplois. Conscients de cette importance, les pouvoirs publics placent le développement de l'investissement parmi leurs priorités stratégiques, à travers l'amélioration de l'attractivité du pays, la mobilisation des leviers incitatifs et le renforcement de la confiance des investisseurs marocains et étrangers. Dans ce cadre, Sa Majesté le Roi a exprimé, dans son discours au Parlement en octobre 2022, ses attentes pour que la nouvelle charte nationale de l'investissement apporte une impulsion tangible à l'attractivité du Maroc, en soulignant le rôle essentiel des centres régionaux d'investissement (CRI) dans la supervision de l'intégralité du processus d'investissement. Sa Majesté a également appelé à traduire les engagements de toutes les parties prenantes, dans le cadre d'un contrat national d'investissement, dans le but de mobiliser 550 milliards de dirhams d'investissement et de créer 500.000 emplois entre 2022 et 2026.

Dans le même sens, le principal objectif stratégique de la réforme du système d'investissement, formulé par le nouveau modèle de développement (NMD), consiste à accroître la mobilisation de l'investissement privé par rapport à son homologue public, en augmentant sa contribution à l'effort global d'investissement d'un tiers, enregistré actuellement, à deux tiers à l'horizon 2035.

En ce qui concerne le bilan des réalisations liées à la réforme du système d'investissement, il est à noter que la commission ministérielle de pilotage de la réforme des CRI a achevé, au cours de l'année 2020, la restructuration de ces centres prévue par la loi n°47-18. En octobre 2021, le gouvernement actuel a créé un ministère délégué, auprès du Chef du gouvernement, chargé de l'investissement, de la convergence et de l'évaluation des politiques publiques. De plus, une charte nationale de la déconcentration administrative a été adoptée. Concernant le cadre incitatif, le projet de loi-cadre n°03-22 portant charte de l'investissement, a été adopté par le parlement en novembre 2022.

Quant à l'amélioration du cadre stratégique et institutionnel, bien que les différents programmes gouvernementaux aient inscrit les orientations précitées en tant qu'objectifs stratégiques, cela s'est fait sans l'adoption d'une stratégie nationale formalisée pour le développement, l'incitation et

la promotion de l'investissement. Les chantiers stratégiques de l'investissement restent appréhendés selon une approche sectorielle en l'absence d'un cadre stratégique transverse fixant les priorités, établissant des liens de convergence sectorielle et définissant les moyens d'action à déployer pour l'atteinte des cibles fixées.

En outre, le portage de ces orientations stratégiques est caractérisé, sur le plan institutionnel, par la multiplicité des acteurs et l'imbrication de leurs compétences, qui sont à portée nationale pour certains, territoriale ou sectorielle pour d'autres. De plus, la divergence des priorités et des objectifs de ces acteurs ainsi que les différences caractérisant leurs approches ne contribuent pas à assurer la cohérence des orientations communes fixées et risquent d'entraîner le manque de convergence des actions publiques engagées pour le développement, l'incitation et la promotion des investissements.

S'agissant de l'accélération de la réforme du cadre incitatif d'investissement, il est à noter que l'un des principaux leviers de réalisation des objectifs stratégiques, associés au développement des investissements, consiste en la mise à disposition d'une offre incitative, attractive et dynamique. Néanmoins, le cadre incitatif national régi par la loi-cadre n°18-95 formant charte de l'investissement n'a connu aucun changement, depuis plus de 26 ans, pour tenir compte des évolutions et mutations actuelles. Les initiatives des pouvoirs publics dans ce sens ont pris du temps jusqu'à l'adoption de la loi-cadre n°03-22 par le parlement au mois de novembre dernier. Ce retard, constaté dans la réforme du cadre incitatif, a réduit la visibilité des investisseurs et a instauré un climat d'attentisme préjudiciable à la dynamique économique. Ainsi, il est nécessaire de redresser la situation à travers l'accélération du cheminement législatif et réglementaire du cadre incitatif en veillant au respect du calendrier de publication des textes d'application de la nouvelle charte.

Concernant la simplification et l'intégration des procédures administratives d'investissement, la refonte des CRI s'est articulée autour d'un objectif majeur visant principalement la mise en place d'un guichet unique, en vue d'un traitement intégré des projets d'investissement depuis le début de la procédure jusqu'à sa fin. L'accomplissement de cet objectif a été accompagné par l'implémentation d'autres réformes transverses, notamment la déconcentration administrative, la simplification des procédures administratives et la digitalisation des services publics.

Néanmoins, la simplification administrative visée par ces réformes reste confrontée, sur le plan opérationnel, à certaines contraintes. En effet, plusieurs démarches administratives nécessaires à l'opérationnalisation de

certaines projets d'investissement doivent être entreprises en dehors du guichet unique des CRI. De même, les dispositifs d'incitation aux investissements restent dispersés entre plusieurs organismes publics et n'intègrent pas nécessairement le circuit des CRI. Cette situation affecte le rôle central de ces centres visant la supervision de l'intégralité du processus d'investissement.

Pour ce qui est de la vision à définir en vue de surmonter les obstacles à l'investissement, le diagnostic des contraintes partagées par l'ensemble des intervenants met en évidence la nécessité de s'appuyer sur d'autres leviers économiques en vue d'améliorer l'attractivité du pays. Il s'agit en l'occurrence de la résolution des contraintes structurelles induites par le secteur informel, de l'optimisation des coûts des facteurs de production, de l'amélioration des conditions d'accès au foncier et au financement, du recours aux mécanismes d'arbitrage et de médiation pour régler les différends ainsi que l'accélération du rythme de la réforme fiscale.

Ainsi, en matière de foncier, la mise en œuvre des recommandations des assises nationales, tenues en 2015, sujet devrait s'ériger en priorité, notamment en ce qui concerne l'adoption d'une politique globale et intégrée du foncier, la mise en place d'un nouveau modèle d'attraction de l'investissement adapté à la diversité des régimes fonciers ainsi que l'actualisation et la modernisation de l'arsenal juridique le régissant. À cela s'ajoute la nécessité de mettre en place de systèmes d'échange de données et leur fiabilisation afin d'informer les parties prenantes sur l'offre foncière disponible.

Quant au financement, les mesures convenues pour renforcer l'implication du secteur bancaire dans le domaine de l'investissement devraient être prêtes, dans le cadre d'une démarche anticipative de l'adoption de la nouvelle charte d'investissement. Il en est de même pour l'opérationnalisation du Fonds Mohammed VI pour l'investissement, qui devrait constituer un levier de financement de certains investissements. De plus, l'homogénéisation et l'amélioration du ciblage des dispositifs de soutien au financement mis en place par les différents acteurs permettront d'accroître la performance et la cohérence desdits dispositifs.

Sur le plan fiscal, l'accélération du déploiement des dispositions de la loi-cadre n°69-19 portant réforme fiscale, notamment celles en relation avec l'incitation à l'investissement, devrait jouer un rôle important dans l'amélioration de l'attractivité de notre pays en matière d'investissement.

Au vu de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** l'adoption d'une stratégie nationale relative à l'investissement afin de décliner, d'une manière formalisée et structurée, les Orientations Royales et les objectifs du nouveau modèle de développement se rapportant à l'incitation de

l'investissement privé avec, en perspective, sa déclinaison sectorielle et territoriale. **La Cour a recommandé**, également, de procéder à une analyse des attributions des différents acteurs institutionnels en charge de l'investissement afin d'identifier les axes d'amélioration et de convergence de leurs interventions, en vue d'une meilleure complémentarité et de plus d'optimisation.

En outre, **la Cour a recommandé** de simplifier les démarches administratives d'investissement en consacrant le rôle des centres régionaux d'investissement en tant que cadre unifié pour le traitement desdites démarches, ainsi que de mettre en place un plan d'action gouvernemental pour l'amélioration de l'environnement des affaires en vue d'identifier les leviers d'action prioritaires et d'accélérer leur mise en œuvre.

La Cour des comptes note, à cet égard, que la réussite du déploiement de ce chantier stratégique nécessite l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes et des acteurs concernés, notamment le ministère chargé de l'investissement.

Réforme fiscale : réforme à poursuivre en vue de stimuler l'investissement et de renforcer les ressources de l'État

La réforme fiscale s'inscrit dans le cadre de la consolidation des acquis et des orientations consacrées par la Constitution de 2011 et par les Hautes Instructions Royales. Cette réforme a fait l'objet de la loi-cadre n°69.19, publiée le 26 juillet 2021, qui fixe les orientations, les objectifs, les mécanismes et les modalités de mise en œuvre, en fixant un délai de cinq ans, à compter de sa publication, pour la mise en œuvre progressive des mesures prioritaires. Ainsi, de manière générale, la loi de finances 2022 et le projet de loi de finances 2023 ont introduit, en matière fiscale, un certain nombre de réaménagements, de mesures correctives et de dispositions à caractère conjoncturel.

En matière d'impôt sur les sociétés (IS), la loi de finances pour l'année 2022, a remplacé le barème à taux progressifs par un barème à taux proportionnel et réduit le taux marginal de 28% à 26% pour les sociétés industrielles dont le bénéfice net est inférieur 100 MDH. Cette loi a ramené, également, le taux de la cotisation minimale de 0,50% à 0,40% au profit des entreprises dont le résultat courant, hors amortissement, est positif. En outre, elle a institué un régime incitatif en faveur des opérations

d'apport des éléments d'actif et de passif des associations de microfinance à une société anonyme.

Le projet de loi de finances 2023 (PLF 2023), a poursuivi la révision des taux actuels en vue d'atteindre progressivement, dans quatre ans, le taux cible de 20% applicable aux sociétés dont le bénéfice net est inférieur à 100 MDH et celui de 35% pour celles ayant un bénéfice net égal ou supérieur à 100 MDH. Le PLF 2023 prévoit aussi la réduction progressive, sur une période de quatre ans, du taux de la retenue à la source sur les produits des actions, parts sociales et revenus assimilés de 15% à 10%. Ce projet prévoit, également, la poursuite de la baisse du taux de la cotisation minimale de 0,50% à 0,25 %.

A ce propos, la Cour attire l'attention sur certains risques pouvant émaner de l'augmentation du taux de l'IS cible de 20% à 35% pour les sociétés dont le bénéfice net dépasse le seuil de 100 MDH.

Concernant l'**impôt sur le revenu (IR)**, la loi de finances 2022, a procédé à i) l'amélioration du régime de la contribution professionnelle unique (CPU) et la simplification des modalités de sa liquidation ii) la prorogation de l'application des mesures d'incitation en faveur des contribuables qui s'identifient pour la première fois et iii) la reconduction de l'exonération des premières embauches des jeunes. Le taux de la cotisation minimale a été également revu à la baisse à l'instar de l'IS. Le PLF 2023 propose le relèvement de certains taux de déduction et engage le rétablissement progressif du principe d'imposition du revenu global.

Dans ce cadre, la Cour attire l'attention sur le fait que le PLF 2023 n'a pas prévu de mesures relatives « au réaménagement du barème progressif des taux de l'IR » comme prescrit par la loi cadre, et ne décline pas, tout au moins, un échéancier d'application sur la période 2023-2026, à l'instar de l'IS, pour donner de la visibilité sur cette réforme.

S'agissant de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, la loi de finances 2022 comporte des mesures d'amélioration du dispositif incitatif et des mesures correctives ou d'harmonisation. Le PLF 2023 prévoit une mesure d'harmonisation portant sur l'alignement du taux de la TVA applicable aux professions libérales sur le taux normal de 20% au lieu du taux de 10% actuel. Il est prévu également l'institution de formalités règlementaires pour le bénéfice de l'exonération de TVA du matériel agricole.

La Cour attire l'attention, à ce propos, que la réforme relative à la TVA n'est pas encore engagée dans sa véritable dimension.

Outre les mesures relatives aux trois principaux impôts précités, et dans le cadre de la mobilisation des ressources additionnelles pour le financement de la protection sociale, il a été procédé à **la réinstauration de la**

contribution sociale de solidarité sur les bénéficiaires et les revenus au titre de l'année 2022, et à sa reconduction en vertu du PLF 2023 au titre des trois prochaines années. De même, aux fins d'amélioration des relations entre les contribuables et l'administration fiscale et la consolidation de la garantie de leurs droits respectifs, la loi de finances 2022 a procédé à **l'institution des commissions régionales du recours fiscal**. De plus, le PLF 2023 prévoit une procédure contradictoire au titre de la déclaration de l'IR sur le profit foncier

La Cour souligne la non finalisation des aspects de la réforme fiscale d'ensemble, prescrits par la loi-cadre concernant la refonte des règles relatives à la fiscalité des collectivités territoriales et aux taxes parafiscales. De même, il n'est pas encore donné de visibilité sur les mécanismes et les délais de leur mise en œuvre.

Au vu de ce qui précède, tout en **notant l'engagement** des pouvoirs publics pour la mise en œuvre de la loi-cadre n°69-19 portant réforme fiscale, la Cour **a recommandé** de poursuivre les efforts de la mise en œuvre de la réforme relative à l'IR et la TVA, tout en leur fixant des échéanciers à l'instar de l'IS, et en communiquant sur l'impact budgétaire des changements effectués ou prévus. **La Cour a recommandé**, également, d'œuvrer pour l'élaboration et l'opérationnalisation d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la réforme relative à la refonte de la fiscalité des collectivités territoriales et de la parafiscalité. Enfin, **elle a recommandé** de réaliser une évaluation régulière de l'impact socio-économique des incitations octroyées afin d'orienter les décisions quant à leur maintien, leur révision ou leur suppression selon le cas, et ce en appui à l'élargissement de l'assiette fiscale.

Secteur des établissements et entreprises publics : nécessité de revoir le portefeuille des établissements et entreprises publics et de les regrouper en grands pôles

Deux années après l'annonce de la réforme du secteur des établissements et entreprises publics (EEP) et une année après la publication des textes de lois fondateurs, il importe de faire le point sur l'état d'avancement de ce chantier stratégique et structurant dont les enjeux, l'urgence et les contours ont été tracés par les Hautes Orientations Royales.

La réforme des EEP, dont le législateur a fixé un délai de cinq années pour sa mise en œuvre, s'articule autour de trois composantes principales, à savoir : la concrétisation des opérations de restructuration et la mise en

place des textes législatifs et réglementaires prévus par la loi-cadre n°50.21, l'opérationnalisation de l'agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat (APE) et le déploiement du Fonds Mohammed VI pour l'investissement.

Concernant la restructuration du portefeuille des EEP, en dépit des efforts déployés depuis 2018 pour la restructuration du portefeuille public, la configuration projetée de ce portefeuille, en termes de taille et de composition n'a toujours pas été définie. De même, la feuille de route des opérations de restructuration, avec un échéancier précis, n'a pas été arrêtée.

Certes, certains scénarii de restructuration ont été identifiés mais nécessitent encore des concertations avec les ministères de tutelle pour arrêter des choix. Ainsi, le ministère de l'économie et des finances a adopté, en 2022, une démarche de priorisation par secteur pour mener ces concertations qui concernent, en premier lieu, les deux secteurs « énergie et mines » et « transport et logistique ».

De plus, les mesures de restructuration initiées par certains EEP à fort enjeux pour l'Etat n'ont pas encore produit les résultats escomptés sur leurs situations financières et leurs performances. Certains de ces EEP comme l'ONEE, l'ONCF et la RAM ont été, de surcroît, lourdement pénalisés, en 2020 et 2022, par l'impact de la crise sanitaire et la flambée des cours des matières premières, notamment énergétiques, du fait du conflit en Ukraine, qui ont détérioré leurs capacités d'autofinancement et affaibli, par conséquent, leur capacité à porter la dynamique de relance économique. Les difficultés financières des EEP ayant subi la conjoncture internationale ont, d'ailleurs, fortement impacté les finances publiques dans la mesure où le Gouvernement a été contraint de procéder, en octobre 2022, à l'ouverture de crédits supplémentaires de 7 MMDH en leur faveur.

Pour ce qui est de la préparation et l'approbation des textes juridiques nécessaires au déploiement de la réforme, le ministère de l'économie et des finances a défini, dans son plan législatif, un calendrier qui s'étale sur les années 2022 et 2023, pour la préparation et la mise en circuit d'approbation de cinq textes législatifs et cinq textes réglementaires. Néanmoins, il est constaté que certains projets de lois sont toujours en instance bien que finalisés depuis plusieurs années. C'est le cas, à titre d'illustration, du projet de la réforme du dispositif de gouvernance et de contrôle financier de l'Etat qui a été déjà présenté au Conseil du Gouvernement lors de sa réunion du 19 octobre 2017. Jusqu'à novembre 2022, seul un projet de loi fixant le nombre d'administrateurs indépendants, les conditions et la procédure de leur nomination dans les organes consultatifs des entreprises publiques et deux projets de décrets ont été adressés au Secrétariat général du gouvernement en plus d'un projet de décret relatif à

l'opérationnalisation de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat et de suivi des performances des EEP.

S'agissant de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat (APE), dont le périmètre a été fixé par l'annexe de la loi n°82-20 relative à sa création, elle est considérée comme étant la pierre angulaire de la réforme du secteur des établissements et entreprises publiques. En effet, elle couvre 57 EEP marchands qui détiennent 488 filiales et participations. Néanmoins, son opérationnalisation reste conditionnée par le parachèvement de la mise en place de ses organes de gouvernance et de gestion. En effet, son directeur général a été nommé lors du Conseil des ministres du 13 juillet 2022, mais les membres du conseil d'administration ne sont pas encore désignés.

Par ailleurs, les orientations stratégiques de la politique actionnariale de l'Etat, qui devraient être adoptées en Conseil des ministres conformément à l'article 3 de la loi n°82-20, ne sont pas encore établies. Ces orientations stratégiques constituent, d'ailleurs, un préalable à la mise en place de la politique précitée.

En ce qui concerne le Fonds Mohammed VI pour l'investissement, sa création a été concrétisée par la loi n°76-20 du 31 décembre 2020 pour contribuer à la mise en œuvre du plan de relance économique, lancé par Sa Majesté le Roi dans son discours prononcé à l'occasion de la Fête du Trône en date du 29 juillet 2020, avec une enveloppe globale de 120 MMDH. En outre, les premiers administrateurs ont été désignés par les statuts annexés au décret d'application n°2.21.67 du 19 février 2021 et le directeur général a été nommé lors du Conseil des ministres du 18 octobre 2022.

Pour son opérationnalisation, le ministère de l'économie et des finances a entrepris la préparation d'une vision et d'une étude concernant la création et la structuration des fonds sectoriels et thématiques, prévus par l'article 4 de loi n°76-20, ainsi que les partenariats et les grands projets qui seront financés. Néanmoins, ils n'ont pas encore été soumis aux instances de gouvernance pour démarrer leur mise en œuvre.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé de déterminer la configuration projetée du portefeuille des EEP et de définir la planification pluriannuelle des programmes de restructuration avec leurs différentes formes : regroupements, fusions, transferts au secteur privé, ouvertures du capital, liquidations, PPP, etc.). **Elle a recommandé**, également, d'accélérer la mise en œuvre des mesures de restructuration, à court et moyen termes, initiées par les EEP à fort enjeux économiques et sociaux dans le cadre de contrats-programmes avec l'Etat.

En outre, **la Cour a recommandé** de redéfinir les attributions et l'organisation de la DEPP pour prendre en considération les attributions prises en charge par l'APE et de parachever la mise en place des organes de gouvernance de cette dernière, adopter les instruments de gestion et activer les travaux de programmation stratégique et opérationnelle.

Enfin, elle **a recommandé** d'opérationnaliser rapidement les organes de gouvernance et de gestion du fonds Mohammed VI pour l'investissement et accélérer la mise en place des fonds sectoriels.

Contrôle de la gestion et évaluation des programmes et projets publics

La présente synthèse globale comprend **28** synthèses établies à partir des résultats de 200 missions de contrôle réalisées par les juridictions financières, dont 176 ont été exécutées par les 12 Cours régionales des comptes. Ces synthèses sont classées, au niveau du rapport annuel, selon une approche sectorielle/thématique qui comprend les secteurs financier et administratif, le secteur de la santé, les secteurs de l'éducation, de la formation et de l'enseignement supérieur, les secteurs productifs et le secteur de la culture, ainsi que les thématiques liées à la gouvernance et au développement territorial. 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 portent exclusivement sur les aspects relatifs à la gestion. Quant à celles pouvant constituer des infractions aux règles juridiques de nature à engager la responsabilité de certains gestionnaires, elles sont intégrées dans des rapports distincts. Dans ce cas, tout en prenant en considération le principe constitutionnel de présomption d'innocence, des poursuites peuvent être initiées, selon les procédures en vigueur, et donner lieu à des mesures disciplinaires administratives, à des sanctions dans le cadre de la discipline budgétaire et financière relevant des juridictions financières, ou à des saisines pénales.

Secteurs financiers

Finances publiques : Quelques points d'attention

L'année 2021 a connu un redressement relatif des finances publiques après une année 2020 marquée par les effets de la crise sanitaire. Ainsi, les principaux indicateurs relatifs aux finances publiques ont connu une amélioration attribuée principalement au bon comportement des recettes notamment dans leur composante fiscale.

Toutefois, cette relance fait actuellement face à une conjoncture impactée par des incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale et nationale. Le contexte géopolitique marqué par le renchérissement des cours internationaux des produits de base et la montée des tensions inflationnistes ainsi que les effets de la sécheresse ont réduit les perspectives positives de relance dressées en 2021.

En conséquence, **les finances publiques** devraient faire face à de rudes épreuves marquées par l'augmentation des dépenses découlant de la charge de la compensation, des pressions salariales dans la fonction publique, ainsi que des réformes engagées aux niveaux des systèmes de santé de l'éducation et de la protection sociale et la nécessité du maintien de la dynamique d'investissement de l'Etat. Ces allocations interviennent dans un contexte de renchérissement des conditions de financement lié à l'augmentation des taux sous l'effet des pressions inflationnistes, en plus de certains risques relatifs à des passifs implicites de l'Etat liés à la situation critique des régimes de retraite.

Parallèlement aux pressions occasionnées par les dépenses, la mobilisation des recettes risque d'être confrontée à certaines limites. En effet, les recettes fiscales, en dépit d'une performance significative ayant marqué l'année 2021 et qui a continué en 2022, présentent une dynamique qui risque de s'essouffler compte tenu de la décélération de la croissance. De même, les ressources non fiscales, composées principalement des contributions des établissements et entreprises publics et des recettes de la privatisation risquent de ne pas suffire pour compenser l'augmentation des dépenses, et partant, de compromettre les perspectives de retour progressif à l'équilibre budgétaire d'avant la crise.

De surcroît, le financement par recours à **l'endettement**, marqué par un trend haussier pendant la dernière décennie et qui s'est accentué, en 2020,

sous l'effet de la crise sanitaire, risque de limiter les marges de financement avec des conditions favorables. Ainsi, bien que l'année 2021 ait connu une baisse significative du taux d'endettement du trésor de 72,2% à 68,9% du PIB par rapport à l'année 2020, l'encours de la dette a continué d'augmenter et le retour à la situation d'avant la crise sanitaire (60,3% du PIB en 2019) semble difficile à atteindre à moyen terme. De même, les conditions de financement, à l'intérieur comme à l'international, qui sont restées pendant longtemps favorables, sont appelées à changer notamment au niveau des taux d'intérêt. Les tendances actuelles et futures sont, en effet, marquées par l'augmentation de ces taux ce qui ne manquerait pas de se répercuter sur le coût de la dette.

Face à ces défis, la Cour, tout en prenant acte de la volonté du gouvernement de récupérer des marges budgétaires comme annoncé dans le projet de loi des finances 2023 et dans le document de programmation budgétaire triennale 2023-2025, considère qu'il est important de poursuivre et d'accélérer les réformes engagées au niveau des finances publiques ainsi qu'au niveau des autres chantiers structurants notamment ceux des Etablissements et Entreprises Publics, la protection sociale, le secteur de l'Eau et la transition énergétique.

D'autre part, et compte tenu de la part importante que constitue **les comptes spéciaux du trésor** au sein du budget de l'Etat, aussi bien niveau des recettes qu'au niveau des dépenses, et compte tenu du nombre élevé de ces comptes et de l'accumulation de leurs soldes, ils nécessitent une attention particulière afin de rationaliser leur nombre et leur part dans le budget de l'Etat et de reconsidérer l'équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses. Ces éléments ont d'ailleurs fait l'objet de points d'attention de la Cour dans ses précédents rapports, notamment ceux relatifs à l'exécution de la loi de finances.

S'agissant **des régimes de retraite de base**, la non réalisation de leur équilibre financier et l'épuisement imminent de leurs réserves à des horizons différents, montre la portée limitée des réformes paramétriques apportées principalement au régime des pensions civiles de la caisse marocaine des retraites depuis 2016, et au régime collectif des allocations de retraites en 2021. La garantie de la viabilité du système à long terme exige l'activation de la mise en œuvre du chantier de la réforme systémique des régimes de retraite, notamment avec l'élargissement de l'adhésion aux régimes de retraites en 2025 pour couvrir les travailleurs ne percevant aucune pension, et ce dans le cadre de la généralisation de la sécurité sociale. La Cour prend note de la volonté des pouvoirs publics d'entamer cette réforme l'année prochaine.

Dépenses d'investissement relevant du budget général de l'État :

impact limité nécessitant la révision de la structure et des objectifs des investissements publics

Le Maroc a déployé, au cours des dix dernières années, d'importants efforts d'investissement. Cependant, ces efforts ne sont pas forcément traduits par de meilleures performances économiques. Ainsi se pose la question de l'efficacité de l'investissement public et des facteurs compromettant son amélioration. Certains de ces facteurs concernent, d'une part, la structure, la composition et la nature des investissements eux-mêmes, en termes d'utilité et de qualité, qui ne permettent pas la valorisation et l'amélioration du patrimoine national et, d'autre part, les dysfonctionnements observés au niveau des différentes phases de gestion des projets d'investissement, depuis l'identification des besoins jusqu'à l'évaluation des projets en passant par leur planification et leur exécution.

La mission de la Cour des comptes a porté sur les dépenses d'investissement inscrites au budget général de l'État (BGE), sur la période 2010-2020, et a concerné six départements ministériels totalisant plus de 64% des dépenses d'investissement.

Concernant la structure, la composition et la réalisation des investissements, il a été relevé l'intégration de certaines catégories de dépenses de fonctionnement au niveau de celles liées à l'investissement qui représentent en moyenne 3,4% (1.371 MDH) des crédits de paiement. Cette situation, qui risque de surestimer le volume des investissements réalisés, rend difficile la lisibilité des documents budgétaires en vue d'évaluer l'effort réel d'investissement. À noter qu'une opération d'assainissement progressif du budget d'investissement est en cours de réalisation, et ce depuis l'adoption de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances.

La quasi-totalité des dépenses d'investissement sont ventilées selon trois rubriques, à savoir les subventions d'équipement et transferts en capital (SETC), les opérations financières et les immobilisations. Les SETC occupent une place prépondérante avec une moyenne de 57% des dépenses ordonnancées par les secteurs ministériels concernés, par rapport aux opérations financières (22%) et aux immobilisations (18%).

Il convient de noter qu'environ 76% des dépenses d'investissement, liées aux SETC, ont été transférées aux comptes spéciaux du Trésor dans l'objectif d'acquiescer des immobilisations. À cet égard, il a été relevé des carences au niveau du suivi et du contrôle de l'emploi de ces transferts et

de leur mise en œuvre effective par les organismes bénéficiaires. Cette situation ne permet pas de renseigner sur l'investissement réel réalisé par ces organismes.

En ce qui concerne l'efficience des dépenses d'investissement de l'État, la planification et la programmation de ces dépenses restent à améliorer. En effet, si les dispositions de la Constitution ont consacré la planification sectorielle dans le cadre d'une vision prospective, cohérente et intégrée pour assurer une impulsion budgétaire optimale à l'économie et à la croissance, la déclinaison de la politique gouvernementale dans les lois de finances n'est pas toujours assurée de manière claire et lisible. D'ailleurs, l'examen de la nomenclature budgétaire en vigueur ne permet pas l'agrégation et le rattachement des programmes d'investissement pour en faire un outil au service et à l'évaluation des politiques publiques.

Pour ce qui est de l'architecture de la maquette budgétaire, il y a lieu de noter l'absence d'une mise en harmonie et de convergence entre les structures des programmes et des projets, autour de la consistance des politiques publiques centrées sur des missions de services publics bien définies.

Par ailleurs, les projets d'investissement proposés ne sont souvent pas assortis d'une formulation de besoins bien étudiée et justifiée par une analyse socio-économique, qui tient compte des critères de pertinence, faisabilité, choix de financement, rapport coût/bénéfice, cibles et impacts. En outre, il est à noter l'absence de procédures normalisées et de critères unifiés de sélection des projets d'investissement, permettant leur priorisation afin d'établir un lien entre la planification stratégique, l'implantation des projets et les impacts escomptés.

Ceci étant, et bien que les départements ministériels audités disposent de bases de données sectorielles dédiées aux projets d'investissement, ces bases ne sont pas encore intégrées dans une base globale permettant de disposer d'une vision consolidée et actualisée des efforts et des possibilités d'investissement public. En sus de la création d'une base de données intégrée, la mise en place d'un système d'information pour le pilotage des investissements publics s'avère nécessaire, afin de disposer d'une cartographie des projets et d'un schéma décisionnel pour la gestion des investissements publics.

Par ailleurs, l'évaluation ex-ante et l'efficacité des méthodes de sélection des projets requièrent de l'expertise et un positionnement organisationnel adéquat de la structure chargée de cette mission, afin d'assurer son indépendance et l'objectivité de ses travaux. Dans le même contexte, les gestionnaires des services publics sont invités à réaliser, pour les projets d'investissement, des études préalables définissant de manière précise leur

rendement socio-économique, leur coût, leur durée d'exécution, les mécanismes de financement, ainsi que leur impact sur l'amélioration des conditions de vie des citoyens et du cadre de l'investissement. Il est à noter que l'absence de dispositions juridiques instituant l'obligation du recours à l'évaluation ex-ante systématique des grands projets d'investissement publics, en préconisant une méthodologie et un référentiel normalisés, ne permet pas de justifier la pertinence de ces projets et de renseigner sur les résultats et les impacts escomptés.

Au vu de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé au ministère de l'économie et des finances** de déployer davantage d'efforts dans l'assainissement du budget d'investissement en identifiant et en reclassant les dépenses qui n'ont pas la vocation de dépenses d'investissement, ainsi que de renforcer le dispositif de gouvernance des transferts et des subventions accordés par l'État afin d'améliorer l'efficacité des dépenses d'investissement.

La Cour a recommandé également au ministère de reconsidérer la maquette budgétaire dans l'objectif d'assurer plus de lisibilité à l'effort d'investissement réalisé par le budget général de l'État, ainsi que d'instaurer des outils et des structures de coordination interministérielle orientées vers les politiques publiques, en dépassant le cadre de chaque département, afin de garantir l'articulation entre les programmes budgétaires et les politiques publiques.

En outre, **la Cour a recommandé au ministère** de mettre en place un cadre institutionnel et juridique dédié à l'évaluation préalable des projets d'investissement public, en préconisant une méthodologie normalisée et répondant aux spécificités et aux exigences de gestion des différents secteurs. **La Cour a recommandé**, également, la mise en place d'une banque de projets complète et d'une base de données intégrée relative aux projets d'investissement, appuyées par un système d'information de suivi et d'aide à la décision.

Autorité Marocaine du marché des capitaux : réforme à poursuivre en vue de mieux maîtriser les marchés financiers

L'autorité Marocaine du marché des capitaux (AMMC) est l'autorité de supervision du marché des Capitaux, issue de la transformation du Conseil déontologique des valeurs mobilières (CDVM). Elle a commencé son

activité en février 2016, suite à l'entrée en vigueur de la loi n°43-12 sur l'AMMC.

La mission de la Cour des comptes s'est penchée, principalement, sur l'appréciation de la performance de l'AMMC dans la réalisation de ses principales missions, particulièrement, en matière d'autorisation, de contrôle, de surveillance, d'enquête et de sanction. Elle a porté également sur l'appréciation de la gestion des moyens engagés par l'AMMC pour la mise en place de la nouvelle organisation.

Au niveau de l'exercice des missions de l'AMMC, s'agissant des autorisations des opérations financières, il a été noté que le contrôle de l'information financière est limité par le manque d'une régulation indépendante des auditeurs externes en plus des insuffisances liées à la gestion des facteurs de risques qui n'est pas encore entièrement encadrée. De même, les critères d'appréciation des informations financières manquent de précision en absence de guides pratiques relatifs aux opérations financières.

Quant aux autorisations des produits, la plupart des procédures encadrant cette activité ont été élaborées récemment en 2019 et 2020 mais ne sont pas encore validées. En plus, les travaux d'instruction des dossiers d'autorisation ne sont pas suffisamment consignés ce qui ne permet pas de renseigner sur leur teneur.

Pour les autorisations des intervenants, il a été relevé une divergence en termes de régimes d'agrément de sociétés de gestion (OPC). Pour les organismes de placement collectif immobilier (OPCI), l'octroi et le retrait de l'agrément incombe à l'AMMC tandis que pour les organismes de placement collectif en capital (OPCC), cette attribution est du ressort de l'administration (Ministère des finances) sur avis de l'AMMC. Les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ne disposent pas de régime d'agrément. Il a été noté également une absence de suivi de l'ensemble des moyens déclarés dans la demande d'agrément dans le cadre d'une vérification post-agrément.

Pour ce qui est des contrôles exercés par l'AMMC, il a été noté que le contrôle de l'information financière est non formalisé. En outre, l'AMMC ne recourt pas aux sanctions des irrégularités constituant des infractions aux dispositions légales et réglementaires passibles d'avertissement ou de blâme ou encore de sanctions pécuniaires conformément à la loi relative à l'AMMC et son règlement général. Elle se limite, à ce titre, à la sensibilisation des opérateurs.

Concernant le contrôle sur pièces, ce dernier s'avère limité de par sa nature déclarative. De même, le contrôle des entreprises du marché (le

dépositaire central et la bourse de Casablanca) demeure non formalisé et moins focalisé sur le système d'information. Le contrôle sur place, quant à lui, est marqué par une fréquence non régulière des missions d'inspection, l'absence de démarche par les risques, la notification tardive des rapports d'inspection ainsi que l'absence de suivi post-inspection.

Au niveau du contrôle des intervenants, la cartographie des risques présente des insuffisances aussi bien au niveau de l'identification et de l'évaluation de certains risques résiduels, qu'au niveau du passage de la notation des risques à la définition du plan d'action. La sanction des manquements à la réglementation n'est pas toujours prononcée par l'AMMC. Il s'agit à titre d'illustration, des cas de dépassement des ratios prudentiels (maintien des proportions appropriées entre les fonds propres et le montant des engagements, maintien des proportions appropriées entre les fonds propres et le montant des risques encourus sur les titres émis par un émetteur, etc.) et du non-respect des obligations de communication prévues par l'article 10 de la loi n°43-12 précitée.

Au niveau du contrôle des sociétés de gestion et Fonds OPCVM, le remplacement de l'ancien règlement général du CDVM par celui applicable à l'AMMC s'est fait sans que des dispositions équivalentes en matière de sanction n'aient été prévues dans le nouveau dispositif. Devant cette situation, l'AMMC se limite à exiger la communication de ces dépassements, leur justification ainsi que leur régularisation dans les meilleurs délais. L'existence et la persistance de ces insuffisances ne favorisent pas le respect desdites règles prudentielles, notamment celles relatives à la composition de l'actif des OPCVM.

Quant à la surveillance, elle dispose d'un périmètre d'action limité. Aussi, a-t-été-il noté l'absence de règles en matière de détection et de qualification des cas potentiels qui pourraient constituer des infractions boursières.

Au niveau des enquêtes menées par l'AMMC, le travail d'investigation manque d'approfondissement. Certaines enquêtes sont clôturées rapidement sans pour autant prendre en considération plusieurs faits marquants qui étaient à la base de déclenchement de la procédure. Les conditions et les critères de clôture d'une enquête ainsi que la décision de sa non transmission au collège des sanctions ne sont pas clairs.

En ce qui concerne les sanctions prononcées par l'AMMC, il a été relevé que le non traitement des délits boursiers a généré leur prescription. Par ailleurs, le montant de la sanction pécuniaire que peut prononcer l'AMMC en cas de manquements, ne peut excéder 200.000 DHS par décision. Ainsi, à l'exception du cas particulier relatif au bénéfice, où le montant de la sanction pécuniaire peut atteindre jusqu'au quintuple des

gains tirés par le contrevenant, la sanction pécuniaire demeure plafonnée à 200.000 DHS par sanction prononcée. Ce plafond est peu dissuasif au regard du volume des activités et des montants des transactions. Enfin, certains manquements dûment constatés n'ont pu faire l'objet d'aucune recommandation de sanction, faute de fondement juridique. Les exemples les plus récurrents concernent les manquements aux lois relatives aux opérations de pension et de prêt de titres.

Au vu de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** à l'AMMC, en ce qui concerne l'exercice de ses missions, d'activer l'adoption d'un référentiel documentaire constitué de procédures formalisées et régulièrement adaptées et de guides spécifiques en couvrant tous les processus relatifs aux métiers de l'Autorité notamment en matière d'autorisations, de contrôles, de surveillance, d'enquêtes et de sanctions.

Elle a également recommandé d'améliorer la documentation et la traçabilité des activités de l'Autorité afin d'en permettre l'uniformisation, la maîtrise et l'auditabilité, et de développer davantage la gestion par les risques en développant une cartographie des risques régulièrement mise à jour en vue d'une meilleure optimisation des activités de l'Autorité.

Au niveau de la gouvernance et des activités support, s'agissant de la gouvernance, la désignation des membres indépendants du conseil d'administration et des membres du collège des sanctions n'est pas suffisamment encadrée. En effet, les dispositions légales relatives à la désignation de ces membres prévoient des critères de contenu général et méritent d'être complétées par un encadrement approprié du processus de désignation.

Ainsi, **la Cour a recommandé** d'encadrer la désignation des membres nommées intuitu personae au niveau du conseil d'administration et des membres du collège des sanctions tout en renforçant la composition de ce dernier.

Le système de contrôle interne et de maîtrise des risques est resté longtemps limité en raison principalement d'une cartographie des risques qui est demeurée non actualisée et non diffusée et l'abandon, en 2015, du système de gestion de la qualité (SMQ). L'activité de l'audit interne reste très limitée et orientée principalement vers des missions de contrôle de conformité.

Quant aux systèmes d'information, un schéma directeur SI ambitieux a été mis en place mais son exécution a connu un rythme ralenti conjugué à un suivi et une priorisation insuffisante des projets. Ceci a eu des répercussions sur la professionnalisation et le développement des métiers de l'AMMC.

En conséquence, **la Cour a recommandé**, en ce qui concerne les activités de support, d'améliorer la coordination et développer les synergies entre les différentes structures de l'Autorité en vue d'une meilleure exploitation des informations dont elles disposent en se basant notamment sur un système d'information répondant à cet objectif. **Elle a recommandé également** de développer davantage le système de contrôle interne pour se rapprocher des standards internationaux en la matière et d'améliorer les travaux d'audit interne pour couvrir les différentes activités de l'Autorité au-delà des missions de conformité qu'il réalise en se basant sur une analyse des risques liés à ces activités. **En outre, la Cour a recommandé** d'activer la mise en place des projets relatifs aux systèmes d'information en priorisant ceux apportant un appui significatif à l'exercice des métiers.

Secteur de la santé

Ressources humaines du Ministère de la Santé : disparités territoriales et déséquilibres au niveau de la couverture de la population

Les ressources humaines en santé constituent le pilier de tout système de santé et le levier principal de son efficacité, de son développement et de ses réformes. Les professionnels de santé, relevant du ministère chargé de la santé, constituent une composante fondamentale du système national de l'offre de soins et l'un des leviers pour aboutir à une bonne couverture de la population.

De manière générale, l'analyse des données relatives au personnel soignant des secteurs public et privé (personnel médical, infirmiers et techniciens de la santé) a montré une légère évolution de la densité des agents de santé, au cours de la dernière décennie, en passant de 1,51 agents pour 1.000 habitants en 2011 à 1,64 en 2020. Cette légère amélioration de la couverture de la population est principalement due à l'augmentation de la densité des médecins, notamment celle des médecins du secteur privé. À l'inverse, une baisse de la densité des médecins du secteur public a été constatée. De plus, l'évolution de la densité n'a pas profité de manière équitable aux différentes régions du royaume.

Concernant la répartition et l'évolution du personnel soignant du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale, l'absence de normes

préétablies, sur la base du panier de soins des structures et selon leurs niveaux de référence, rend difficile de statuer de manière précise sur le niveau d'adéquation des effectifs disponibles des médecins, avec les besoins sanitaires des populations desservies et avec les besoins des structures sanitaires. De plus, la répartition des cadres de santé entre réseaux de soins, entre milieux et entre établissements ne repose pas sur des critères objectifs. Il en résulte des disparités territoriales, des déséquilibres de couverture de la population ainsi que des inadéquations entre les structures de soins et les ressources humaines affectées. À cela s'ajoute l'utilisation non optimale des ressources humaines disponibles.

En outre, la méconnaissance de la dynamique des évolutions des ressources humaines de santé a conduit à leur évolution, sur la période 2011-2021, selon des tendances peu propices à leur développement et à la réduction des disparités à plusieurs niveaux. Bien que les effectifs aient globalement augmenté, les tendances vont vers une couverture peu efficace des besoins de la population et des structures de soins. Cela se manifeste, notamment, à travers le développement des spécialités non prioritaires, la baisse de la part de certaines spécialités prioritaires, ainsi qu'à travers une évolution de la répartition des ressources en défaveur des soins de proximité. De plus, les mécanismes de redistribution du personnel, susceptibles de rétablir les équilibres des ressources humaines, restent peu efficaces et accentuent même les disparités et les déséquilibres.

S'agissant des projections et des prévisions liées aux ressources humaines sanitaires des secteurs public et privé, et compte tenu des tendances actuelles de développement de la densité du personnel soignant et des projections de croissance démographique, le déficit en nombre du personnel de soins (médecins, infirmiers et techniciens de santé) devrait, sur le plan global, continuer à augmenter dans les années à venir. De plus, et par rapport aux prévisions des flux des diplômés, l'aboutissement à une bonne couverture de la population (4,45 agents de santé pour 1.000 habitants selon la définition de l'Organisation Mondiale de la Santé) reste difficile à atteindre. Cela est conditionné, d'une part, par la capacité du système de formation à maintenir le rythme actuel des diplômés, et d'autre part, par la capacité de rétention des ressources humaines, notamment les médecins, dans le système national de santé.

Au niveau du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale, le rythme actuel de recrutement des médecins et sa projection future comparés aux prévisions des départs définitifs, notamment liés à la retraite, indiquent une baisse continue des effectifs dans les années à venir. Par conséquent, si les tendances des deux paramètres (recrutements et départs) maintiennent leur rythme actuel, les recrutements seraient alors insuffisants pour couvrir les départs, et ce à partir de 2028.

Pour ce qui est de la politique de planification des ressources humaines de santé, il convient de souligner que ces ressources ont connu, depuis des décennies, des problèmes structurels liés notamment au manque de personnel soignant, aux disparités dans leur répartition, ainsi qu'à la baisse de l'attractivité du secteur public et par conséquent la difficulté croissante à retenir les ressources humaines dans le système de santé national.

Ces contraintes majeures dépassent le cadre d'intervention du ministère chargé de la santé, et nécessitent l'implication des différents secteurs gouvernementaux concernés en matière de formation, de planification et de gestion des professionnels de la santé, ainsi que d'assurer la convergence de leurs actions. Ainsi, l'absence d'une véritable politique gouvernementale en matière de ressources humaines de santé et les actions stratégiques limitées du ministère dans ce domaine, conjuguées aux difficultés liées à la planification, ne font qu'accroître les problèmes majeurs qui impactent négativement la disponibilité des ressources humaines.

Pour faire face à ces difficultés et en raison de la transversalité des problématiques liées aux ressources humaines dans le secteur de la santé, et dans le cadre de la convergence des politiques sectorielles en la matière, **la Cour des comptes a recommandé** de mettre en place une politique gouvernementale multisectorielle dédiée aux ressources humaines dans le secteur de la santé, en tenant compte des différents paramètres impactant leur disponibilité et en veillant au renforcement de l'attractivité de l'hôpital public.

La Cour a recommandé, également, au ministère chargé de la santé de mettre en place des mesures efficaces en faveur du renforcement du corps des médecins généralistes, et de veiller au développement des spécialités prioritaires et leur répartition pour correspondre aux besoins réels de la population et aux spécificités des différents territoires du royaume. De plus, la Cour a recommandé d'adopter une politique de recrutement et de mobilité du personnel soignant, dans l'objectif de compenser les départs prévisionnels, d'assurer une répartition équilibrée des ressources entre les régions et de corriger les disparités et les déséquilibres de façon continue.

Système de médicaments : une politique pharmaceutique nationale axée sur le développement de la production locale à mettre en place

Le processus d'autorisation, de contrôle et de fixation des prix des médicaments à usage humain sont encadrés par la loi n° 17-04 portant code du médicament et de la pharmacie et ses textes d'application. Ils commencent par le dépôt de l'établissement pharmaceutique industriel (EPI), auprès de la Direction des médicaments et de la pharmacie (DMP), d'une demande d'autorisation de mise sur le marché (AMM). Après l'évaluation administrative et technique des dossiers appuyant ladite demande, la décision d'octroi de l'AMM est prise par le ministère de la Santé et de la protection sociale après avis de la commission nationale d'autorisation de mise sur le marché des médicaments à usage humain (CNAMUM), pour les médicaments princeps, et la commission des études de bioéquivalence (CEB) dans le cas des médicaments génériques.

L'obtention de l'AMM est suivie par le dépôt d'une demande de fixation du prix du médicament, auprès de la DMP qui l'instruit avant de la soumettre à la commission interministérielle des prix qui est tenue de fixer le prix du médicament concerné.

Concernant le cadre juridique, la mise en œuvre de toutes dispositions de la loi 17.04 portant code du médicament et de la pharmacie et du décret n°2.14.841 relatif à l'autorisation de mise sur le marché des médicaments à usage humain nécessitent l'adoption d'un ensemble de textes d'application, néanmoins, 10 de ces derniers n'ont pas vu le jour. En outre, des ambiguïtés ont été constatées au niveau des dispositions réglementaires liées aux stocks de sécurité des médicaments et à la méthode de fixation des prix des médicaments génériques. De même, le décret n° 2-13-852 du 18-09-2013 relatif aux conditions et aux modalités de fixation du prix public de vente des médicaments fabriqués localement ou importés ne précise pas la méthode de détermination des prix des médicaments dits sans statut.

Il a été, également, constaté que le cadre juridique actuel est peu incitatif à la production nationale de manière globale et à la pénétration des médicaments génériques en particulier et, par conséquent, à la disponibilité des médicaments et à leur accessibilité économique. En effet, le cadre juridique actuel encourage les importations au détriment de la production locale en accordant une marge bénéficiaire supplémentaire de 10% du PFHT sur chaque médicament importé. En ce qui concerne le développement du marché des médicaments génériques, la durée des

brevets des médicaments princeps au Maroc (entre 20 et 25 ans, selon la loi n°17-97 relative à la protection de la propriété industrielle) est relativement longue par rapport à d'autres pays. A titre de comparaison, cette durée est de dix ans seulement dans les Etats membres de l'Union européenne.

S'agissant du cadre stratégique, le Ministère chargé de la santé a mis en place, en 2012, la première politique pharmaceutique nationale pour la période 2015-2020. Toutefois cette politique ne s'est accompagnée ni d'un plan d'exécution ni d'un plan de suivi et d'évaluation. En conséquence, elle n'a pas fait l'objet d'un suivi régulier et sa mise en œuvre et a connu un faible taux de réalisation des actions qui y sont prévues.

Pour ce qui est **du système d'information**, les processus d'autorisation et de fixation des prix des médicaments souffrent de l'absence d'un système intégré et d'une faible couverture des activités de la DMP par des applications informatiques fonctionnelles. En conséquence, les données et les informations, sur les médicaments, sont consignées dans des logiciels de bureautique (Excel et Access) et des registres manuels avec une faible assurance sur leur fiabilité.

S'agissant des mécanismes pour assurer la disponibilité et la qualité des médicaments, il n'a pas été possible de s'assurer que les processus mis en place par le ministère permettent de garantir la disponibilité des médicaments de qualité sur le marché national. En effet, le ministère ne dispose pas des données sur la production nationale des médicaments et le système d'évaluation des besoins en médicaments essentiels reste incomplet et imprécis.

De plus, le contrôle des stocks de sécurité se limite à l'enregistrement des stocks déclarés par les EPI. Quant aux établissements pharmaceutiques grossistes répartiteurs, ils ne procèdent pas à la déclaration de leurs stocks de sécurité comme prévu par la réglementation en vigueur.

S'agissant des demandes d'octroi et de renouvellement des AMM des médicaments, leurs délais réglementaires s'avèrent longs, ce qui ne favorise pas la disponibilité des médicaments.

Pour ce qui est du suivi et contrôle de la qualité des médicaments mis sur le marché national, ils restent limités cause, notamment, de son cadre juridique qui demeurent incomplet et des attributions de la DMP en matière de contrôle et de suivi, qui ne permettent pas d'appliquer les mesures dissuasives nécessaires.

Concernant les modalités de fixation et de révision des prix des médicaments : Le ministère de la Santé adopte, pour la fixation et l'homologation des prix des médicaments, le prix le plus bas des PFHT du

même médicament fixés ou homologués par les instances compétentes dans six pays du benchmark arrêtés par l'article 3 du décret n° 2-13-852 précité (Arabie Saoudite, Belgique, Espagne, France, Turquie, Portugal) et dans le pays d'origine lorsqu'il est différent de ces derniers. Toutefois, le choix des pays du benchmark n'a pas été basé sur une étude préalable.

L'examen des données concernant la fixation des prix, communiquées par la DMP, a montré que le délai réglementaire de traitement des dossiers de demande de fixation et d'homologation des prix, fixé à 60 jours à compter de la date de réception du dossier complet, n'est pas souvent respecté. Les dépassements de délais relevés se situent entre 30 et 260 jours au niveau de la commission interne de la DMP, entre 52 et 274 jours au niveau la commission interministérielle et entre 86 et 339 jours pour la publication de l'arrêté de fixation du prix au bulletin officiel.

De plus, les prix des médicaments sont impactés par les marges des grossistes et des officines, et par le taux de la TVA qui dépassent ceux appliqués par les pays du benchmark.

Les différentes révisions des prix des médicaments, appliquées durant la période 2014-2021, n'ont pas eu un impact significatif sur la baisse des prix et par suite sur son accessibilité économique. Les baisses peu significatives des prix sont le résultat de l'adoption d'une méthode de révision des prix des princeps basée sur la moyenne des PFHT des pays du Benchmark, telle que prévue par l'article 14 du décret n° 2-13-852 précité. L'application de cette formule se traduit par des baisses peu significatives, ou le maintien du prix initial lorsque le PFHT en vigueur au Maroc au moment de la révision est inférieur au prix obtenu.

En conclusion, malgré les améliorations constatées, les processus actuels d'autorisation, de contrôle, de fixation et de révision des prix des médicaments ne permettent pas encore de rassurer pleinement sur la disponibilité et la qualité des médicaments, ainsi que sur leur accessibilité économique pour les citoyens.

Pour remédier à ces insuffisances, la Cour des comptes a **recommandé** de veiller à la complétude et à la mise à jour régulière du cadre juridique régissant le secteur des médicaments.

Elle a recommandé, également, au ministère de la santé et de la protection sociale, de mettre en place une Politique Pharmaceutique Nationale axée sur le développement de la production nationale, et de revoir les processus d'autorisation, de contrôle et de fixation des prix des médicaments, notamment les délais réglementaires d'octroi des AMM et les méthodes de fixation et de révision des prix, de manière à garantir leur disponibilité et accessibilité économique continues.

Système de surveillance sanitaire et d'alerte précoce et rapide : **une capacité d'adaptation conjuguée à des défis liés au maintien de la continuité des soins et des programmes de santé**

La résilience du système de santé réside, entre autres, dans l'efficacité du système de surveillance sanitaire et d'alerte précoce et rapide, qui vise à réduire les risques et ainsi permettre une réponse et une riposte en temps opportun.

Concernant le système d'alerte précoce et de notification, l'examen du cadre réglementaire a mis en évidence l'absence d'une loi relative à la santé publique, outre le fait que des textes réglementaires restent non actualisés et incomplets, ce qui ne permet pas d'apporter les précisions nécessaires aux changements sanitaires nationaux et internationaux. D'autre part, de nombreuses mesures en la matière, bien que préconisées par les différentes stratégies du ministère chargé de la santé, n'ont pas été mises en œuvre.

Sur le plan de l'organisation le système d'alerte comprend plusieurs structures appartenant à différents secteurs, mais en l'absence de coordination officielle entre elles, ce qui ne permet pas de créer des synergies favorables pour le pilotage de ce système et d'assurer la diffusion efficace de l'information en temps opportun. Ces insuffisances sont davantage accentuées par l'absence de plateforme commune de partage et d'échange d'informations en temps réel.

Au niveau opérationnel, le système d'alerte est en cours de consécration à travers la mise en place d'un système fondé sur les événements, toutefois ce dernier requiert des préalables qui ne sont pas encore assurés, à savoir la collaboration efficace entre les secteurs concernés, la disponibilité de ressources humaines qualifiées et formées en surveillance fondée sur les événements (SFE) et le développement de technologies d'information et de communication adaptées. En effet, le système en vigueur bute sur le défaut d'exhaustivité des données collectées et la non implication de certaines catégories de déclarants, en plus de la contribution limitée des laboratoires à la remontée d'informations, ce qui ne favorise pas une riposte adaptée.

De plus, les moyens et les capacités dont est doté le système d'alerte ne répondent pas, dans leur majorité, aux exigences d'une véritable capacitation de ce dernier. En effet, techniquement, ce système ne dispose pas d'un guide de surveillance conforme aux exigences du Règlement

Sanitaire International (RSI). En outre, le système d'alerte ne s'appuie pas sur un système d'information capable de gérer et d'analyser les données, puisque ce dernier est majoritairement manuel, peu automatisé et fragmenté. De plus, il est noté l'absence d'informations relatives au stock des équipements et des fournitures médicales et non médicales.

Dans le même contexte, les capacités des laboratoires de santé du ministère restent insuffisantes, du fait de la limitation de leur spécialisation dans les domaines des programmes de santé du Ministère. Cette situation est aussi altérée par l'absence d'une banque de souches permettant la réalisation d'examen réguliers et périodiques pour le suivi des maladies, en plus de l'absence d'un stock national de certains réactifs.

Enfin, les ressources humaines chargées de gérer ce système d'alerte restent insuffisantes et ne bénéficient que de peu de formation. De même, les moyens financiers déployés restent limités.

Pour ce qui est du système de réduction des risques, les actions menées en la matière, dans le cadre des programmes sanitaires à titre préventif, connaissent plusieurs insuffisances. Il s'agit, principalement, de la répartition inadaptée des ressources, de la diminution continue du nombre de techniciens au sein des laboratoires, ainsi qu'au financement limité des activités de prévention et de sensibilisation et des actions de lutte contre les maladies, en plus de l'insuffisance de la formation des professionnels de la santé. Quant au processus de l'évaluation des risques, il n'est pas mené systématiquement et connaît un manque d'exercices de simulation.

Afin d'améliorer la réponse et la riposte aux risques, notamment sanitaires, **la Cour des comptes a recommandé** de mettre en place un système d'alerte précoce, de réduction et de gestion des risques performant, institutionnalisé, permanent, doté des outils et des mécanismes requis, avec une implication effective de l'ensemble des parties prenantes (en particulier, les ministères chargés de la santé, de l'agriculture, de l'éducation nationale, de l'habitat et de l'environnement) et une coordination efficace entre ces parties.

La Cour des comptes a recommandé, également, au ministère chargé de la santé de mettre en place un cadre juridique adéquat et actualisé pour la surveillance, la veille sanitaire et l'alerte précoce, d'assurer la coordination des actions, des moyens et des informations entre les différents intervenants, de procéder à des évaluations systématiques des risques sanitaires, et de mettre en place des exercices de simulation réguliers pour ces types de risques.

Programme national de prévention et de contrôle de l'hypertension artérielle : gouvernance du programme à améliorer par la mise en place d'un cadre institutionnel approprié

Le Programme national de prévention et de contrôle de l'hypertension artérielle a été mis en place par le Ministère de la Santé et de la Protection sociale depuis 1996. Son objectif est de réduire la morbidité, l'incapacité et la mortalité prématurée liée à l'hypertension artérielle et à ses complications. Sa gestion est confiée au service des Maladies cardiovasculaires, de la division des Maladies non transmissibles au niveau de la direction de l'Épidémiologie et de lutte contre les maladies.

Sur le plan du cadrage et de la gouvernance, il a été relevé que le programme HTA n'est pas suffisamment encadré. Il ne dispose pas d'un document officiel de référence qui en détermine avec précision la population cible, les objectifs, l'organisation des activités, les moyens financiers y alloués ou encore les indicateurs de suivi.

Les enquêtes nationales portant sur cette pathologie qui jouent un rôle important pour estimer le nombre et la proportion des personnes hypertendues parmi la population nationale, ne sont pas mises à jour régulièrement. De plus, le Programme ne se base pas sur un système de ciblage permettant l'affectation rationnelle de ses ressources comme par exemple les médicaments qui ne sont pas toujours disponibles en quantité suffisante pour tous les hypertendus suivis, notamment les hypertendus en situation de vulnérabilité ou de pauvreté.

Le Programme n'ayant pas de budget spécifiquement dédié, les moyens financiers destinés à l'achat des médicaments antihypertenseurs et à l'acquisition du matériel lié à l'hypertension proviennent de plusieurs rubriques budgétaires, ce qui ne permet pas d'arrêter d'une manière précise les ressources totales mobilisées dans le cadre du programme.

Par ailleurs, il a été constaté que les dispositifs de gouvernance mis en place tels que le comité d'appui technique, l'organisation de la filière de soins relatifs à l'hypertension artérielle et les référentiels thérapeutiques, ne fonctionnent pas correctement.

Concernant la gestion et du pilotage, les services de la direction de l'Épidémiologie et de lutte contre les maladies sont les principaux gestionnaires du Programme, en particulier, pour la planification stratégique, tandis que les centres de santé sont chargés de la mise en œuvre des activités et la fourniture des prestations de soins. Entre ces deux

niveaux, les structures régionales et provinciales interviennent dans le but d'assurer un bon fonctionnement du Programme et la réalisation de ses objectifs dans leur ressort territorial. L'efficacité de ce système est impactée par le manque d'outils pour le déploiement des actions et mesures stratégiques au niveau régional, provincial et local. De même, les Directions régionales et les Délégations n'assurent pas suffisamment leurs rôles notamment au niveau de l'encadrement, de la coordination et la supervision du déploiement des activités du Programme pour l'atteinte de ses objectifs.

En outre, il a été constaté que la collecte et l'exploitation des données statistiques relatives à l'HTA, reposent sur des supports d'informations non automatisées sous formes de canevas et de registres tenus manuellement. Il en découle un réel risque de non exhaustivité et de non fiabilité des informations traitées et des indicateurs calculés.

Concernant la réalisation des objectifs du programme et ses actions stratégiques, l'évolution des indicateurs de suivi des objectifs montre que les nouveaux cas diagnostiqués ont connu une importante évolution entre 2011 et 2018 et que les cas hypertendus suivis au plan national par les différents ESSP, ont pratiquement quintuplé.

Toutefois, malgré cette évolution positive, le nombre des cas hypertendus suivis au niveau des ESSP reste en deçà des estimations du nombre des hypertendus et la proportion des hypertendus qui ne sont pas sous traitement reste importante.

D'après les enquêtes réalisées en 2000 et 2018, le taux de prévalence a connu une légère diminution (4 points de pourcentage), il reste cependant, supérieur au taux moyen enregistré à l'échelle mondiale et au taux enregistré au niveau de la Région africaine.

Pour ce qui est des ressources allouées a programme HTA, elles sont constituées essentiellement des ressources humaines médicales et paramédicales, des médicaments et des équipements médicaux. Toutefois, l'insuffisance des ressources mobilisées, ainsi que leur gestion, constituent un obstacle à la pleine exécution des activités du programme et la réalisation de ses objectifs. Ainsi, plusieurs établissements de soins enregistrent une pénurie en cadres médicaux indispensables dans la filière de soins HTA. Aussi, les acquisitions du ministère ne comportent pas tous les dispositifs et outils nécessaires pour les activités de dépistage, de diagnostic et de suivi des cas hypertendus. Quant aux médicaments, malgré leur rôle vital dans le contrôle de l'HTA et la prévention de ses complications, l'approvisionnement n'est pas toujours assuré. Cela est de nature à remettre en question l'efficacité de la prise en charge des malades.

Pour pallier les insuffisances relevées, et dans la perspective des réformes projetées, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de la Santé et de la protection sociale de doter le programme d'un cadre institutionnel approprié, de veiller au bon fonctionnement de ses instances de gouvernance et d'améliorer le fonctionnement de la filière de soins relatifs à l'HTA en assurant une coordination efficace entre ses différents niveaux.

Elle a recommandé, également, d'assurer la disponibilité des ressources humaines, des outils et des médicaments pour garantir l'efficacité de la prise en charge des patients et de veiller à la mise en place d'un système d'information efficace permettant de produire des données exhaustives et fiables et des indicateurs pertinents relatifs à la prise en charge des hypertendus et au suivi et surveillance de leur traitement.

Secteurs de l'éducation, de la formation et de l'enseignement supérieur

Ressources humaines du secteur de l'éducation nationale : nécessité d'assurer une répartition plus équilibrée des cadres éducatifs

Le secteur de l'éducation nationale dispose de deux corps d'enseignants distincts ayant des missions similaires. En effet, la loi n°07.00 portant création des académies régionales d'éducation et de formation (AREFs), a prévu la continuation de la sujétion des cadres relevant du ministère, en situation de détachement, au statut général de la fonction publique, ainsi qu'aux dispositions de leurs statuts particuliers, alors que les académies disposent d'un personnel qui leur est propre et qui se constitue d'agents recrutés par leurs soins conformément au statut du personnel fixé par décret (ce décret n'a pas encore été promulgué).

En outre, un grand nombre de cadres enseignants des AREFs, n'a pas été soumis à l'examen de qualification professionnelle, pour l'obtention du Certificat d'aptitude professionnelle. En effet, sur 83.422 enseignants recrutés, seuls 3.568 ont passé leurs examens de qualification professionnelle, soit environ 4%.

Au niveau du **déploiement du personnel enseignant**, il y a lieu de souligner l'inadéquation entre le besoin effectif en enseignants et les besoins exprimés résultant de la carte scolaire théorique. D'autant plus que l'indicateur nombre d'élèves pour chaque enseignant, considéré comme l'un des indicateurs les plus utilisés pour évaluer la répartition des enseignants, connaît encore une disparité importante entre les cycles, les académies, les préfetures et provinces, malgré son amélioration au niveau national (28 élèves par enseignant en 2017 contre 25 en 2021).

En outre, bien que le recrutement soit décentralisé, la répartition des ressources humaines est encore arrêtée au niveau central. De plus, la mobilité reste un facteur d'instabilité pédagogique dans les établissements scolaires. A ce titre, l'autorisation accordée aux cadres des académies de participer au mouvement national, d'une part et d'autre part, la diminution du nombre d'années d'anciennetés nécessaires pour pouvoir participer au mouvement ont conduit à un accroissement de l'effectif des participants au mouvement national (de 33.734 enseignants en 2017 à 80.345 en 2021). Cette situation concerne principalement les zones rurales, en particulier les établissements d'enseignement primaire, dont les enseignants représentent plus de 64% de l'ensemble des enseignants ayant bénéficié dudit mouvement.

L'évaluation des ressources humaines permet l'amélioration continue de la qualité et favorise le développement de l'efficacité, l'efficience et l'équité du système. Toutefois, aucun système d'évaluation basé sur les résultats n'est actuellement appliqué : les promotions restent plus basées sur l'ancienneté que sur le rendement et l'avancement de grade est souvent accordé sans prendre en compte la compétence et le mérite. En outre, le taux d'encadrement des inspecteurs pédagogiques qui sont les premiers évaluateurs des enseignants, ne cesse de s'aggraver, en raison de l'augmentation importante des effectifs des enseignants depuis 2017, ainsi que de la diversification des missions du corps de l'inspection pédagogique (les missions administratives ayant tendance à prendre le dessus sur les missions pédagogiques).

L'absentéisme constitue un facteur majeur qui a un impact direct sur la scolarisation des élèves. A ce titre, il est enregistré une augmentation notable de la déperdition, en raison de l'absentéisme des enseignants. En effet, le nombre d'absences d'enseignement perdues pour les élèves est passé de 117.323 jours pour l'année scolaire 2016/17 à 207.463 jours en 2020/21. Le plus haut niveau d'absentéisme concerne le cycle primaire, suivi du collégial et du qualifiant.

Sur le plan organisationnel, il y'a lieu de noter l'absence d'évaluation du schéma organisationnel adopté par le département en charge de

l'Éducation nationale dans ses relations avec les Académies en tant qu'établissements publics. De plus, et en dépit des avancées en matière de délégation de pouvoirs accordées aux AREF, les décisions stratégiques de gestion des ressources humaines (recrutement, mobilité, motivation) restent encore du ressort du Ministère, ce qui ne permet pas une réelle autonomie des Académies.

Enfin, il y'a lieu de noter l'absence d'un **système d'information** intégré au niveau du département de l'éducation nationale. Des discordances significatives ont été relevées entre les informations produites par le ministère et celles produites par les académies. Le système actuel n'est pas en mesure de fournir des données détaillées sur le système éducatif aux niveaux national, régional et local, et de relier les informations entre elles, telles que celles relatives aux ressources humaines, aux établissements d'enseignement et aux résultats des étudiants.

En vue de remédier aux insuffisances constatées, **la Cour des comptes a recommandé** au Ministère chargé de l'éducation nationale d'assurer une répartition équilibrée des enseignants entre les académies, les directions régionales et les écoles en établissant des normes objectives de mobilité et de recrutement en fonction des besoins, de revoir le système de mobilité en veillant à la stabilité pédagogique des établissements, ainsi que de veiller au renforcement de l'autonomie des AREFs en matière de gestion des ressources humaines.

La Cour des comptes a recommandé, également, au ministère de revoir les mécanismes d'évaluation en vue de rehausser la qualité de l'éducation et d'accélérer le processus d'intégration du système d'information pour une information produite, fiable et exhaustive, permettant une prise de décisions rationnelle et fondée.

Formation de base et formation continue des enseignants : qualité du parcours de formation à améliorer

L'enseignement est un métier qui exige de son praticien une formation de base à même de lui assurer l'acquisition d'une qualification pédagogique et professionnelle, ainsi qu'une formation continue capable de renforcer ses capacités. Les réformes du système éducatif, à travers leurs différentes étapes, depuis la Charte nationale d'éducation et de formation jusqu'à l'adoption de la loi-cadre n°51.17 relative au système d'éducation de formation et de recherche scientifique, ont insisté sur l'importance de la

formation et ont œuvré pour l'amélioration de sa qualité en la rendant obligatoire préalablement à l'exercice de la profession, tout au long de la vie professionnelle à travers la formation continue et en l'intégrant dans les critères d'évaluation des performances et de promotion.

Sur le plan de la gouvernance, la situation juridique et organisationnelle actuelle des Centres Régionaux des Métiers de l'Education et de la Formation, qui perdure depuis 2012, a besoin d'être éclaircie, notamment sur la question de leur rattachement aux Académies régionale ou au ministère, ce qui a impacté négativement leurs performances en général, et la qualité de la formation en particulier. En outre, en l'absence de mécanismes de coordination entre ces centres, il devient difficile de délimiter les responsabilités et d'assurer une bonne gouvernance de la formation dans le secteur de l'éducation nationale. Cette situation entrave lesdits centres à assurer pleinement leurs rôles de formation et de recherche sur une base contractuelle garantissant la qualité de la formation de base et continue.

S'agissant de la durée de la formation de base, elle a été caractérisée par une instabilité tout au long de la période 2012-2021, variant ainsi d'une année entre 2012 et 2016, à moins d'une année en 2016 et 2017, avant d'être fixée à deux ans de formation à partir de décembre 2018. En outre, la durée effective de la formation diffère d'un centre de formation à l'autre causant ainsi des disparités dans le nombre d'heures de formation consacrés à une même promotion relevant de ces différents centres. Dans certains de ces centres, aucune formation n'est assurée au cours de la deuxième année, ce qui aggrave les disparités entre eux en termes du volume horaire effectif de formation.

Concernant le programme de la formation de base, un déséquilibre important est constaté pendant la première année de formation entre le volume horaire de formation théorique et celui de la formation pratique qui reste très réduit. En effet, le volume horaire de la formation pratique s'est rétréci d'une promotion à l'autre chutant ainsi de 60% du volume horaire global de formation auparavant à 20% seulement actuellement. Certains stagiaires n'ont bénéficié d'aucune formation pratique ce qui les prive de l'occasion d'approcher le milieu professionnel et d'acquérir des compétences les qualifiant à assumer les responsabilités de classe qui leur incombent.

Au niveau de la programmation des stages pratiques, plus de 91% des centres de formation ont des difficultés à trouver des établissements scolaires d'accueil pour leurs stagiaires pendant leur première année de formation. Parmi les causes de cette difficulté figurent la faible adhésion des établissements scolaires, leur éloignement géographique ou même,

dans certains cas, le refus d'accueillir les stagiaires dans les établissements scolaires. Des insuffisances sont aussi à souligner dans l'encadrement pédagogique des stagiaires pendant les séances de classes effectives pour cause de faible niveau d'accompagnement.

La formation du corps enseignant est sensée être sanctionnée par un examen d'aptitude professionnelle à l'issue de la deuxième année conformément aux arrêtés et notes régissant la formation. Toutefois, un retard est constaté dans la qualification professionnelle des cadres enseignants. A titre d'exemple, 83% des stagiaires relevant des promotions entre novembre 2016 et décembre 2018 exercent sans qu'ils aient la qualification requise.

Quant à la **formation continue**, la Charte nationale d'éducation et de formation lui a accordé une place de choix en préconisant une panoplie de mesures pour son renforcement. Toutefois, la mise en place de ces mesures s'est heurtée à des contraintes limitant ainsi les résultats escomptés à cause principalement du retard enregistré dans l'adoption de la stratégie de l'éducation et de la formation continue et l'amorçage de sa mise en œuvre. En plus, les formations délivrées au corps enseignant avant l'adoption de cette stratégie, n'émanaient pas d'une détermination précise des besoins en formation.

En **conclusion**, le système d'éducation et de formation actuel, et malgré les efforts déployés pour son développement et amélioration, ne garantit pas au corps enseignant une qualification pédagogique et professionnelle à même de permettre aux enseignants d'avoir les qualifications et les compétences nécessaires pour exercer le métier d'enseignant, condition sine qua non pour l'amélioration de la qualité du système de l'éducation et de la formation.

Pour remédier aux différentes insuffisances relevées, la Cour des comptes **a recommandé** au ministère chargé de l'éducation nationale de renforcer les centres régionaux de l'éducation et de la formation en tant qu'institutions indépendantes pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs missions dans les domaines de formation de base, de formation continue et de recherche pédagogique au profit des académies régionales de l'éducation et de la formation. **Il a également recommandé**, d'une part, d'œuvrer à l'amélioration de la qualité du parcours de formation en rendant les métiers de l'éducation et de la formation plus attractifs aux cadres qualifiés à exercer le métier d'enseignant ; et d'autre part, de veiller au respect et à l'unification du parcours de la formation destiné aux stagiaires ainsi qu'à l'amélioration du niveau d'encadrement pédagogique qui leur est assuré.

La Cour a recommandé, en outre, de tenir compte des besoins réels en formation continue en vue d'améliorer son attractivité, et de la prendre en considération parmi les critères d'évaluation de performance et de promotion professionnelle.

Transport scolaire en milieu rural : efforts importants enregistrés mais nécessité d'asseoir un modèle de gestion soutenu répondant aux attentes des bénéficiaires

Les Cours Régionales des Comptes (CRC) des régions de l'oriental, Tanger-Tétouan-Alhoceïma, Fès -Meknès et Souss-Massa, ont réalisé des missions de contrôle relatives à la gestion du service de transport scolaire en milieu rural, dans 273 communes, qui ont porté essentiellement sur les aspects de gouvernance et sur ceux liés à la gestion courante du service ainsi que l'évolution de certains indicateurs y afférents.

S'agissant de la gouvernance, la gestion du service public de transport scolaire se caractérise par l'intervention de plusieurs acteurs, à leur tête, les communes et les associations, en plus des régions, des préfectures et provinces, des délégations provinciales du ministère de l'éducation nationale et du préscolaire et du sport, et de l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) ; tandis que la nature et l'étendue d'intervention de ces parties demeurent incohérentes et peu coordonnées. Cela ne permet pas de bénéficier au mieux de la diversité des sources de financement, qui nécessite un cadre institutionnel garantissant une convergence et une meilleure coordination entre les différentes parties, et réunissant par conséquent, les conditions d'une gestion efficace et efficiente de ce service.

Aussi, le manque de coordination impacte-t-il négativement la détermination, de manière satisfaisante, des besoins en bus du transport scolaire; cette opération se limite en fait aux demandes émises par certaines communes, alors que les préfectures et provinces n'assurent pas le rôle leur incombant, et qui consiste, particulièrement, en la réalisation de diagnostic des besoins en bus, ou tout au moins, la coordination entre les différentes parties intervenant dans leurs territoire de la préfecture ou la province. Il en résulte, à titre d'exemple, l'encombrement des bus sur certaines lignes et la multiplicité des voyages sur la même ligne au niveau de certaines communes ; alors que d'autres communes disposent de bus non exploités.

Il convient de signaler, également, que des associations se chargent de la gestion du service de transport scolaire en vertu de conventions conclues avec certaines communes, sans que celles-ci n'aient eu recours aux appels d'offres ; entre autres de l'attribution de la gestion du service de transport scolaire à des associations « non-qualifiées », ou leurs activités n'englobent pas le transport scolaire d'après leurs statuts ; du défaut de guide des procédures et de cahier des charges relatifs à l'attribution du service de transport scolaire aux associations; de l'imprécision des clauses des conventions, en particulier, celles relatives aux engagements financiers. Par-dessus, les capacités de gestion des associations restent limitées et nécessitent plus d'encadrement et de renforcement, en sus de la mise en œuvre du contrôle et du suivi de l'exécution des conventions conclues.

Par ailleurs, la satisfaction des besoins croissants des élèves en milieu rural reste tributaire de la synergie des efforts des divers intervenants pour la recherche de nouvelles sources de financement innovantes et pérennes ; et ce pour l'élargissement du parc des bus, son entretien et son renouvellement. De surcroît, Il est nécessaire de simplifier certaines procédures administratives notamment celles relatives à l'exonération des droits de douanes, la mutation de propriété, l'enregistrement et l'autorisation de l'exploitation des bus reçus de l'étranger sous forme de dons.

Ainsi, **les Cours régionales des comptes (CRC) ont recommandé** de veiller à ce que les conseils des préfectures et provinces, en tant qu'autorités compétentes, exercent leurs attributions en matière du transport scolaire, notamment le pilotage de ce service, la coordination entre les différents intervenants dans sa gestion. **Elles ont également recommandé** la détermination des besoins en bus au niveau de chaque préfecture et province et de veiller à l'optimisation des opérations d'acquisition.

En ce qui concerne la gestion courante du service de transport scolaire, les élèves sont transportés, dans plusieurs cas, dans des conditions inconvenables, en raison de dépassement des charges autorisées des bus ; avec tout le désagrément qui en découle. En plus, certains bus ne répondent pas aux exigences de confort et de sécurité, et la majorité des bus utilisés n'est pas adaptée aux élèves à mobilité réduite, et/ou dotée des accessibilités selon les normes en vigueur.

D'un autre côté, la plupart des bus ne sont pas soumis au contrôle technique périodique ; et certains bus dont la capacité est de plus de 25 sièges, ne sont pas équipés d'extincteurs valides. Aussi, certains bus ne disposent-ils pas des kits de premiers secours et d'urgence ; et quand ils existent, ces kits ne

contiennent pas les produits pharmaceutiques permettant d'assurer les premiers soins. En outre, les dispositions du cahier des charges afférent au transport scolaire pour le compte des tiers, notamment, s'agissant des déclarations de l'exercice de l'activité de transport scolaire et de la délivrance de feuille de roulage, ne sont respectées que rarement.

A propos des chauffeurs des bus, la plupart des associations assurant la gestion du service de transport scolaire n'établissent pas les contrats du travail avec eux, et la majorité de ceux-ci ne bénéficient pas de l'assurance contre les accidents de travail ni les maladies professionnelles. Certains chauffeurs ne disposent pas de tous les documents nécessaires, tels que le permis de conduire type « D », la carte professionnelle et le certificat d'examen médical. D'autre part, il a été relevé qu'un nombre important de chauffeurs (à titre d'exemple, environ la moitié au niveau de la région de l'oriental) travaillent durant une seule année scolaire et démissionnent volontiers ; et les associations rencontrent des difficultés à les remplacer par d'autres répondants aux critères exigés, ce qui impacte la continuité du service de transport scolaire.

Sur le plan financier, les associations intervenant dans la gestion du service de transport scolaire souffrent de la faiblesse de leurs ressources financières, qui ne couvrent même pas leurs charges courantes ; engendrant ainsi des déficits structurels quasi-permanents et s'aggravant d'année en année. De ce fait, et en vue d'assurer la continuité du service, les communes se trouvent dans l'obligation de supporter des charges complémentaires. Ainsi, le respect par les parties cocontractantes de leurs engagements, et la mobilisation de ressources financières supplémentaires constituent des conditions essentielles pour la pérennité du service de transport scolaire dans sa forme actuelle. En plus, le contrôle efficace des finances des associations est certainement nécessaire et susceptible de surmonter certaines difficultés, surtout que la plupart des associations ne tiennent pas leur comptabilité selon le plan comptable des associations appuyés des pièces justificatives nécessaires. Cela entrave la réalisation d'un contrôle efficace dans la mesure où les associations ne procèdent pas à la séparation des opérations relatives aux différents services, sachant que plusieurs d'entre elles exercent d'autres activités en parallèle à la gestion des bus du transport scolaire.

Quant aux indicateurs y afférents, le nombre de bus de transport scolaire a continué d'évoluer au cours de la période 2017-2020; alors que le taux de la déperdition scolaire a fluctué d'une année à l'autre, quoique à des degrés variables selon les niveaux scolaires et d'une préfecture/ province à l'autre. Il en va de même pour les indicateurs relatifs au nombre des non-inscrits dans les écoles et celui de l'abandon scolaire, qui sont restés quasiment stables durant la même période malgré l'évolution du nombre de bus. Dans

ce cadre, il faut mettre l'accent sur la nécessité de mettre en place un tableau de bord permettant une évaluation scientifique de service du transport scolaire montrant les liens de causalité entre le service du transport scolaire et les indicateurs de scolarité en particulier, et les résultats de processus éducatif en général.

En conséquence, les CRC ont recommandé de veiller à l'amélioration de la qualité de service en mobilisant des bus répondants aux normes techniques exigées par la réglementation en vigueur, d'établir des contrats de travail avec les chauffeurs qualifiés (disposant des pièces requises : permis de conduire type « D », carte de chauffeur professionnel, attestation de l'examen médical), et de souscrire à leur profit des contrats d'assurances contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. **Elles ont également préconisé** de renforcer les capacités de gestion des associations concernées, notamment dans les domaines liés à l'élaboration et l'exécution du budget, la tenue de la comptabilité et la gestion du parc des bus, de rechercher des solutions innovantes permettant de garantir la pérennité du service de transport scolaire (financements innovants, bus de réserves, etc.), et d'adopter un tableau de bord pour le suivi et l'évaluation du service, selon des indicateurs qualitatifs et quantitatifs permettant la mesure de sa performance et de sa qualité.

Enseignement à distance :

Nouveau mode à encourager en garantissant les conditions de sa réussite

Le Maroc a connu des expériences variées en matière de mise en place du mode d'enseignement à distance. Toutefois, ce mode est resté limité dans son impact et son rayonnement. De même, les textes et les documents qui déterminent la place de l'enseignement à distance dans le système éducatif (charte nationale de l'éducation et de la formation 2000, vision stratégique 2015-2030, loi cadre 2019...) nécessitent plus de clarté et de maturité, notamment en termes de mécanismes, de conditions et d'horizons d'application.

La crise liée au Covid-19 a constitué le facteur déterminant de la mise en œuvre de l'enseignement à distance et a permis de dépasser l'état d'hésitation et d'opacité qui prévalait. Cependant, malgré cette évolution positive, l'intégration de ce mode d'enseignement dans le système éducatif, indépendamment du contexte de la crise sanitaire, en tant que composante complémentaire de l'enseignement présentiel ne semble pas envisageable à l'heure actuelle.

Concernant **l'offre pédagogique scolaire**, et face à la soudaineté de la pandémie et les restrictions sanitaires qu'elle a engendrée, le ministère de l'éducation nationale, du préscolaire et du sport a entrepris des efforts importants pour assurer la continuité pédagogique, en proposant une offre pédagogique scolaire compatible avec le déroulement des cours à distance. Ainsi, il a pris l'initiative de produire les ressources numériques appropriées qui n'étaient pas disponibles auparavant, et de développer les plateformes numériques et les classes virtuelles nécessaires à cet effet. Quant aux élèves dans les zones reculées, ils ont bénéficié de livres d'autoformation pour compenser leur accès limité au réseau Internet. Toutefois, l'effort le plus important du Ministère a été concentré sur la production de ressources numériques et la création des canaux nécessaires pour la communication de leurs contenus.

Il convient également de noter que la majeure partie de l'activité d'enseignement à distance s'est déroulée en dehors du cadre officiel, étant donné que les enseignants, pour dispenser leurs cours, ont eu recours à d'autres médias sociaux, qui n'étaient sous aucun contrôle ou suivi.

Sur le plan de la **garantie des principes d'équité, d'égalité des chances et de qualité**, il a été noté qu'environ un quart des élèves n'ont pas bénéficié de l'enseignement à distance. Cette situation est encore plus notable pour les élèves dans le milieu rural. En outre, des disparités importantes ont été enregistrées entre le secteur public et le secteur privé, ainsi qu'une faible prise en considération des besoins des élèves de l'enseignement primaire et des élèves à besoins spécifiques. Il a également été relevé l'incapacité d'achever les programmes scolaires et le besoin d'un nombre important d'enseignants en formation adéquate sur les bases du mode d'enseignement à distance.

Par ailleurs, si le ministère a bien réalisé une évaluation de cette expérience, celle-ci n'a pas apprécié l'impact du soutien scolaire assuré sur le niveau des élèves bénéficiaires, ce qui ne permet pas de juger de l'efficacité et de la pertinence de cette mesure.

Au niveau de la **gouvernance**, il a été constaté l'absence d'un plan de continuité pédagogique, ce qui a affecté négativement les décisions et les mesures entreprises durant la pandémie.

Ainsi, malgré les efforts déployés par le Ministère de l'éducation nationale, du préscolaire et du sport, l'offre pédagogique scolaire développée pour mettre en œuvre un plan de continuité pédagogique à travers l'enseignement à distance, n'a pas profité aux bénéficiaires ciblés de la manière souhaitable.

La Cour a procédé également à l'évaluation du mode distanciel au niveau de **l'enseignement supérieur** (ESAD).

Sur le plan juridique, il a été constaté un retard dans l'instauration de ce mode. En effet, ce n'est qu'en 2014 que les arrêtés portant Cahiers des Normes Pédagogiques Nationales (CNPN) ont introduit la possibilité de dispenser des cours à distance. Néanmoins, cette introduction est restée partielle dans la mesure où ces cahiers ne permettent pas d'enseigner un module entièrement à distance et écartent la possibilité d'avoir des filières enseignées totalement à distance. De plus, la loi-cadre n°51.17 relative au système d'enseignement, de formation et de recherche scientifique, qui comportait des dispositions relatives à l'enseignement supérieur à distance, n'est entrée en vigueur qu'en août 2019, de même le décret n° 2.20.474 relatif à l'enseignement supérieur à distance, n'a été publié qu'en septembre 2021.

En outre, plus de 48 % des enseignants (ayant répondu au questionnaire qui leur a été adressé par la Cour) n'ont pas d'expérience avec les outils et plateformes numériques du e-learning, ce qui rend difficile la production de ressources pédagogiques numériques.

Lors de la pandémie COVID-19, en vue d'assurer la continuité de la formation, plusieurs mesures ont été prises par le Ministère et les Universités. Ces mesures ont consisté, essentiellement, en l'amélioration des infrastructures et des équipements relatifs à l'ESAD, ainsi qu'en l'accompagnement des enseignants à travers l'organisation de sessions de formation et l'appui technique pour la réalisation et la diffusion de ressources pédagogiques numériques.

Néanmoins, le taux de couverture de formation en ESAD aussi bien des enseignants que des formateurs, est resté faible, avec des disparités importantes entre les universités. A titre d'illustration, au titre de l'année universitaire 2020/2021, le taux de formation des enseignants n'a pas dépassé 23% au niveau de l'Université Sultan Moulay Slimane de Beni Mellal alors qu'il a atteint 67% au niveau de l'Université Sidi Mohammed Ben Abdellah de Fès.

Parallèlement, l'indisponibilité du réseau internet et la mauvaise qualité de la connexion ont été considérées comme les principaux obstacles à l'accès aux cours à distance, surtout pour les étudiants en milieu rural. De plus, il a été noté un manque d'outils nécessaires pour suivre les enseignements (seuls près de 46% des étudiants ont déclaré disposer d'un ordinateur ou d'une tablette) et une prédominance des ressources numériques classiques non interactives par rapport aux ressources interactives produites en visio-conférence.

Enfin, une bonne partie des étudiants n'a pas bénéficié de travaux pratiques ou dirigés à distance utilisant des dispositifs technologiques en vue de mettre en application les supports pédagogiques enseignés.

Dans le cadre du développement de l'ESAD, le département chargé de l'enseignement supérieur a lancé deux projets, au titre de la période 2021 à 2023, le premier concerne la généralisation de l'utilisation des technologies de l'information dans le domaine de l'enseignement supérieur et le second est relatif au renforcement du système d'information global et intégré. La réalisation de certaines actions principales, prévues pour l'année 2021, a connu du retard. D'autant plus que les crédits budgétaires prévus pour la mise en œuvre des deux projets n'ont pas été alloués au titre des années 2021 et 2022. Ces contraintes sont de nature à compromettre la réalisation des objectifs assignés à ces projets et à retarder davantage le développement de l'ESAD.

Au vu de ce qui précède, et pour combler les insuffisances qui ont été identifiées, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de l'éducation nationale, du préscolaire et du sport, de veiller à l'intégration, de façon progressive et plus large, du mode d'enseignement à distance dans le système éducatif national, ainsi que de définir de façon précise les conditions et les motifs justifiant le recours au mode d'enseignement à distance en temps normal et notamment dans le milieu rural. **La Cour a également recommandé** de suivre et d'évaluer les résultats de toutes les initiatives entreprises par le secteur chargé de l'éducation afin de disposer d'un plan de continuité pédagogique susceptible de faire face aux crises potentielles.

Par ailleurs, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère chargé de l'enseignement supérieur d'adopter un cadre juridique approprié permettant, notamment, de mieux définir l'ESAD et ses finalités, son cadre organisationnel, de gouvernance, de pilotage, de gestion et les mécanismes de son contrôle. Elle a **également recommandé** au ministère de mettre à niveau les équipements universitaires dédiés à l'ESAD et de développer et déployer des programmes adaptés visant à généraliser l'équipement et améliorer la connectivité des étudiants.

Formation professionnelle agricole : dispositif important à développer en vue de répondre aux besoins de l'agriculture traditionnelle et moderne

Le Maroc s'est doté d'un dispositif de formation professionnelle agricole afin de répondre aux besoins qualitatifs et quantitatifs du marché du travail, d'intégrer la main d'œuvre rurale et d'assurer le développement du secteur et des capacités concurrentielles des entreprises agricoles et des unités de production. Le dispositif de formation professionnelle a connu plusieurs réformes pour faire face aux principaux défis faisant obstacles à la transformation du secteur agricole.

Ce dispositif est constitué, actuellement, de 07 lycées agricoles dispensant un enseignement technique et de 54 établissements de formation professionnelle agricole (EFPA). Il se décline en 18 filières de formation de techniciens spécialisés, 06 filières de formation des techniciens et 12 filières de formation des ouvriers qualifiés, en plus des formations par apprentissage dans 20 métiers et qualifications.

Entre 2011 et 2020, ce dispositif a permis de former, en moyenne annuelle, un peu plus de 2000 lauréats de la formation alternée (TS, T, Q), près de 3300 diplômés de la formation par apprentissage et 192 bacheliers.

En ce qui concerne la stratégie et la gouvernance, la Cour note que le pilotage stratégique et la gouvernance du dispositif de la formation professionnelle agricole nécessitent un renforcement et un appui. En effet, la mise en œuvre de la stratégie nationale de la formation et de la recherche agricoles, adoptée depuis 2013, s'est intéressée uniquement à la formation et à la recherche agricoles assurées par les structures relevant du département de l'agriculture et n'a pas intégré les autres opérateurs publics et privés qui interviennent sur ces domaines, ce qui a induit leur faible implication.

Également, la non mise en place du comité de pilotage et du système de suivi-évaluation dédié à la mise en œuvre de cette stratégie, n'ont pas permis de suivre l'état d'avancement des projets de la stratégie et d'identifier les obstacles entravant leur mise en œuvre afin d'en proposer les solutions en concertation avec les acteurs et partenaires du dispositif de la formation professionnelle agricole.

Il a été noté, aussi, le recours très limité aux schémas directeurs régionaux de la formation professionnelle agricole, développés par le département de l'agriculture pour la planification de l'offre de formation et la définition

des besoins de ce dispositif en termes d'infrastructures et de ressources nécessaires, vu la difficulté de leur mise en œuvre.

En outre, les réalisations relatives au contrat programme spécifique entre le département de l'agriculture et le département de la formation professionnelle demeurent modestes comparativement aux prévisions arrêtées. Et pour cause, l'insuffisante adéquation des objectifs de ce contrat programme, par rapport aux capacités d'exécution du département de l'agriculture et de mobilisation des ressources, financières et humaines, à la hauteur des ambitions exprimées.

Ces facteurs ont induit un faible bilan d'exécution de la stratégie susvisée. En effet, sur les quatorze (14) projets qui concernent directement la formation professionnelle agricole, neuf (09) n'ont pas été réalisés et cinq (05) ont été partiellement exécutés. Aussi, les cibles de la stratégie pour l'ensemble des indicateurs fixés n'ont pas été atteintes.

En outre, l'ambiguïté du rôle et du fonctionnement des pôles régionaux multi-centres, la faible implication des directions régionales d'agriculture en matière de pilotage, de coordination et de suivi des programmes de l'enseignement technique et de la formation professionnelle agricoles au niveau régional, la faible intégration des interprofessions agricoles dans le processus de la formation et la non opérationnalisation des conseils de perfectionnement au niveau des établissements ont contribué à l'émergence d'une multitude de contraintes au niveau de la gouvernance du dispositif de la formation professionnelle agricole.

Dans ce sens, la Cour a recommandé au département de l'agriculture d'assurer le positionnement stratégique des établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle agricoles dans le cadre d'une vision nationale globale de la formation professionnelle, tenant compte des résultats d'évaluation de la mise en œuvre des différentes stratégies déployées. **Elle a recommandé, également,** d'impliquer toutes les parties prenantes, notamment le département de la formation professionnelle et les interprofessions, lors de l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies du département de l'agriculture en matière de formation professionnelle agricole, tout en prenant compte des capacités d'exécution du département.

La Cour a recommandé, aussi, d'impliquer davantage les directions régionales d'agriculture dans le processus de la formation professionnelle agricole pour plus de déconcentration dans la prise de décision et clarifier le statut des pôles régionaux multi-centres tout en assurant l'accompagnement et le suivi des résultats obtenus.

S'agissant de l'enseignement technique agricole, la Cour note la nécessité de réformer globalement ce type d'enseignement, à cause de la

baisse importante du nombre d'élèves inscrits au Baccalauréat en sciences agronomiques, qui ne constitue qu'une activité marginale du dispositif, et l'absence d'une vision claire et partagée entre toutes les parties sur le profil recherché à travers le Baccalauréat professionnel et la finalité de ce parcours, vu que l'objectif de former des « bacheliers techniciens » prêt à l'emploi au niveau des exploitations agricoles, n'est pas atteint.

Ainsi, la Cour a recommandé au département de l'agriculture d'évaluer, en concertation avec le ministère chargé de l'éducation nationale, le bilan des réalisations de l'enseignement technique agricole (Baccalauréat en sciences agronomiques et Baccalauréat professionnel) en vue d'améliorer sa performance.

Par rapport aux activités de la formation professionnelle agricole, plusieurs contraintes qui pourraient engendrer un risque de dégradation de la qualité de la formation professionnelle agricole ont été relevées. A titre d'exemple, il est procédé à la création de nouvelles filières en l'absence d'études d'opportunités et sans tenir compte des spécificités territoriales. En outre, l'adoption de la formation selon l'approche par compétence (APC) s'est faite en l'absence d'un cadre juridique engendrant, ainsi, des difficultés dans la mise en œuvre de la formation selon l'APC, notamment en matière d'implication du personnel administratif et pédagogique dans l'appropriation des outils de gestion de la formation par cette approche. En plus, après 18 ans de son existence dans le dispositif, il a été constaté que la formation selon l'APC n'a fait l'objet d'aucune évaluation permettant de juger son efficacité par rapport à l'ancienne pédagogie de formation par objectifs.

Concernant la formation par apprentissage au profit des filles et fils d'agriculteurs, il a été constaté que le rythme de formation par apprentissage a connu une baisse remarquable à partir de 2016, puisque la moyenne annuelle n'a pas dépassé 3.960 apprentis formés. Ce type de formation fait face à une multitude de contraintes, se matérialisant principalement par le non-respect du règlement intérieur des établissements par les apprentis, la difficulté de leur cohabitation avec ceux de la formation initiale, ainsi que les obstacles de recrutement d'apprentis dans certaines zones.

En général, la diminution continue des effectifs des formateurs et des cadres administratifs et techniques suite au départ en retraite et au faible rythme de recrutement, demeure parmi les principales contraintes du dispositif d'enseignement technique et de formation professionnelle. L'analyse de l'évolution de l'effectif du personnel formateur de ce dispositif montre que l'effectif global des formateurs est passé de 306 formateurs en 2010 à 262 formateurs en 2021, soit une baisse de 14%. A

cela, s'ajoute la grande variabilité entre les établissements en termes d'effectif des formateurs permanents et où 7 établissements ne disposant d'aucun formateur permanent, à titre d'illustration. En plus, durant les 5 prochaines années (2021-2026), 103 formateurs partiront en retraite, soit 39% de l'effectif de 2021. Cette situation est aggravée par le déséquilibre entre les recrutements et les départs en retraite. En effet, le rythme de départ en retraite est d'une moyenne de 17 formateurs/an, tandis que le rythme de recrutement ne dépasse pas 4 formateurs/an, ce qui impacte le taux d'encadrement pédagogique qui connaît une diminution continue. Par ailleurs, le dispositif enregistre également un manque au niveau des cadres administratifs et techniques, avec une différenciation entre les catégories d'établissement.

Cet état des lieux est accentué par l'absence de critères d'ordre pédagogique pour le recrutement des formateurs, qui se fait à travers des concours ouverts pour le recrutement des ingénieurs et des techniciens organisés par le département de l'agriculture. L'absence de critères de sélection des formateurs conjuguée à l'absence d'un plan de formation des nouvelles recrues, et d'un statut de formateur du dispositif de formation professionnelle agricole définissant les missions et la nature des activités de ces formateurs selon leur profil, rendent difficile le suivi des performances des formateurs et pourrait impacter négativement la qualité de la formation délivrée au niveau de ce dispositif.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au département de l'agriculture d'élaborer les études d'opportunité avant la création de nouveaux établissements et de nouvelles filières en tenant compte des spécificités territoriales et en assurant la concertation avec le département chargé de la formation professionnelle.

La Cour a recommandé, également, de procéder à l'évaluation, en concertation avec le département de la formation professionnelle, de la formation par l'approche par compétence et des conditions de sa mise en œuvre et veiller à la prise des mesures nécessaires pour dépasser les contraintes qui entravent sa généralisation.

La Cour estime utile de renforcer la formation par apprentissage, notamment au profit des filles et fils d'agriculteurs, à travers l'augmentation de l'effectif, l'élargissement de l'offre de formation et l'évaluation périodique de la qualité de la formation, et de renforcer les effectifs des formateurs permanents et du personnel administratif et technique au niveau des établissements de formation professionnelle agricole en adéquation avec l'offre de formation dispensée.

Système de l'enseignement traditionnel : rôle important du système dans la préservation des constantes religieuses et nécessité de procéder à sa mise à niveau

Les établissements d'enseignement traditionnel participent à l'immunisation de la société marocaine et la préservation de ses constantes religieuses et de son identité historique et civilisationnelle, et ce à travers la mise en place d'un système d'enseignement caractérisé par la modération, la tolérance et le respect de l'autre.

Les programmes d'enseignement traditionnel sont gérés par le ministère des habous et des affaires islamiques, qui supervise également les établissements privés d'enseignement traditionnel. Le nombre des écoles d'enseignement traditionnel a atteint 294 établissements, selon les statistiques de 2021, quant au nombre des Katatibs coraniques traditionnels et des centres d'apprentissage du Saint Coran supervisés par les conseils locaux des Oulémas, il avoisine 12.943 établissements. Le nombre des élèves inscrits dans ses écoles d'enseignement traditionnel a atteint 36.661 au cours de la même année, et le nombre des élèves des Katatibs coraniques a atteint 419.855.

Le système d'enseignement traditionnel s'appuie sur trois sources de financement, à savoir le budget général du ministère, le compte spécial relatif à l'alphabétisation dans les mosquées et la réhabilitation de l'enseignement traditionnel, et le budget de fonctionnement des habous. La moyenne des crédits de fonctionnement ouverts durant la période 2014 à 2021 s'est élevée à environ 253 millions de dirhams par an, dont 90% ont été affectés à l'indemnisation des employés des établissements d'enseignement traditionnel et à l'octroi des bourses aux étudiants. Au cours de la même période, des crédits d'investissement ont été alloués, s'élevant, en moyenne, à 70 millions de dirhams par an.

En ce qui concerne la planification pédagogique du système de l'enseignement traditionnel, la Cour a relevé que le ministère des habous et des affaires islamiques a élaboré en 2006 une stratégie pédagogique dédiée à l'enseignement traditionnel. Toutefois, les objectifs et les actions retenus par ladite stratégie n'ont pas été rattachés aux ressources financières et humaines nécessaires à leur atteinte et à un échéancier pour leur réalisation. De plus, ladite stratégie n'a pas prévu des objectifs spécifiques et des actions à mettre en œuvre pour la mise à niveau des Katatibs coraniques et des centres d'apprentissage du Saint Coran, en tant qu'affluents essentiels, et ce afin d'assurer la convergence de leurs

objectifs avec ceux de l'enseignement traditionnel, notamment à travers la conclusion de partenariats avec les conseils locaux des Oulémas.

En matière de coordination, la mise à niveau du système de l'enseignement traditionnel nécessite l'implication de divers acteurs et partenaires clés afin d'assurer son intégration et son harmonisation avec le système national d'éducation et de formation, en particulier avec l'éducation nationale et l'enseignement supérieur. A ce titre, il convient de signaler qu'un comité national de l'enseignement traditionnel a été créé en 2006, dont la présidence a été confiée au Ministère des habous et des affaires islamiques, en plus des représentants des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, et d'un représentant des conseils des Oulémas. Ce comité est chargé, également, de l'activation des travaux des comités régionaux de l'enseignement traditionnel, et de la coordination et le suivi de leurs activités. Toutefois, ce comité n'a pas tenu de réunion depuis 2013 et n'a pas veillé à la mise en place des comités de coordination, composés des représentants des départements concernés par l'éducation et la formation, bien que ces mesures aient été émises avant 2013 dans le cadre de ses recommandations.

Dans ce cadre, **la Cour a recommandé** au ministère d'actualiser le cadre stratégique de la mise à niveau de l'enseignement traditionnel, selon une vision intégrée assise sur une définition précise des objectifs, et sur des indicateurs de performance permettant une évaluation régulière depuis la phase de planification jusqu'à l'achèvement des projets de mise à niveau. **Il a recommandé, également, d'activer les mécanismes de coordination, de coopération et de partenariat** avec tous les acteurs clés, énoncés par la loi n°13.01 sur l'enseignement traditionnel, en particulier les départements chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ceci en vue d'améliorer la performance du système de l'enseignement traditionnel.

Concernant la gestion des affaires pédagogiques et l'élaboration de la carte scolaire, cette dernière représente un outil indispensable à la formalisation des réformes et des plans éducatifs, ainsi qu'à l'atteinte des objectifs fixés, du fait qu'elle présente une vision prospective pour la réalisation des services éducatifs, à travers, notamment, la réalisation des diagnostics préalables et des perspectives d'avenir, eu égard aux données démographiques, pédagogiques, géographiques et économiques. Dans ce cadre, la direction de l'enseignement traditionnel et de la lutte contre l'analphabétisme dans les mosquées a été chargée, depuis sa création en 2004, de l'élaboration de la carte scolaire nationale des écoles d'enseignement traditionnel. Toutefois, ce projet n'a pas encore vu le jour.

Dans le même sens, les programmes d'enseignement adoptés ne tiennent pas compte de l'homogénéité des tranches d'âges des élèves, ce qui impacte la qualité des apprentissages et le choix de l'approche pédagogique appropriée. Il convient de noter que l'hétérogénéité des tranches d'âges des élèves peut concerner aussi la même classe, puisque certaines classes comprennent des élèves dont l'âge varie de 9 à 26 ans, ce qui rend difficile l'adaptation du processus d'enseignement en fonction de leurs tranches d'âges.

En outre, le développement du système de l'enseignement traditionnel nécessite l'amélioration de son rendement pédagogique. En effet, les taux de réussite accusent une lente progression à tous les niveaux scolaires, que ce soit pour les élèves intégrés au système à la première, à la deuxième ou à la troisième année du cycle primaire. Dans ce cadre, il a été constaté que sur 2521 élèves inscrits à la première année du cycle primaire au titre de l'année scolaire 2015/2016, seulement 939 élèves ont pu atteindre la sixième année au titre de l'année scolaire 2020/2021, et seulement 240 ont pu décrocher le certificat des études primaires. La même observation concerne les autres groupes inscrits au titre des années scolaires précédentes.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au ministère de veiller à la mise en place de la carte scolaire national et des cartes régionales et provinciales, en tenant compte des orientations de la politique éducative du système de l'enseignement traditionnel et de ses spécificités, en termes de programmes pédagogiques, de niveaux scolaires et de tranches d'âge des élèves.

Concernant le contrôle et l'encadrement administratif et éducatif, le nombre des inspecteurs pédagogiques a atteint 81 inspecteurs, au titre de l'année scolaire 2020-2021, répartis en fonction des matières enseignées sur toutes les régions du Royaume. Cependant, il a été constaté l'absence d'inspecteurs spécialisés dans certaines matières enseignées.

Dans le même sens, le nombre des contrôleurs administratifs reste insuffisant par rapport au nombre des établissements d'enseignement, étant donné qu'il ne dépasse pas 40 contrôleurs chargés du contrôle de 292 écoles sur tout le territoire national. De même, le nombre des contrôleurs administratifs des khatibs coraniques s'élève à 300 contrôleurs chargés du contrôle de 12.943 établissements. Par ailleurs, face au nombre élevé des rapports de contrôle, l'absence d'une démarche de traitement et d'exploitation formalisée rend difficile l'extraction et le suivi des indicateurs de performance.

Dans ce cadre, **la Cour a recommandé au ministère** de renforcer le contrôle et l'encadrement pédagogique, en veillant à la couverture de tous

les établissements de l'enseignement traditionnel, et la désignation de contrôleurs pédagogiques spécialisés selon les niveaux d'enseignement, et en s'assurant de la qualité des visites des classes programmées annuellement. **La Cour a recommandé** également de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la qualité des rapports du contrôle administratif et éducatif, et de veiller à l'exploitation des données et des résultats de ces rapports, selon une démarche formalisée permettant l'extraction et le suivi des indicateurs de performance et de relever les insuffisances générales ou spécifiques et de tirer les enseignements nécessaires à la mise à niveau du système de l'enseignement traditionnel.

En ce qui concerne les avantages et les aides accordés aux établissements d'enseignement traditionnel, la Cour a relevé l'absence d'un cadre contractuel entre le ministère et ces établissements, avec le but de clarifier les objectifs et les mécanismes encadrant l'emploi du soutien public.

A ce titre, **la Cour a recommandé au ministère** d'encadrer le soutien public et les aides octroyés aux établissements d'enseignement traditionnel par des conventions de partenariat, et sur la base de cahiers des charges comprenant des objectifs clairs et mesurables et précisant les droits et obligations de chaque partie.

Concernant la gestion des projets de construction et de réhabilitation des établissements d'enseignement traditionnel, le ministère a construit 25 écoles pilotes d'enseignement traditionnel entre 2008 et 2020, d'une capacité d'accueil de 5394 places, et des internats de 5372 lits. Le nombre des élèves inscrits dans ces écoles a atteint 2447, au titre de l'année scolaire 2021/2022, soit moins de 50% de leur capacité d'accueil. En outre, le choix des sites de construction de ces écoles pilotes n'a pas fait l'objet d'un diagnostic préalable des besoins des zones ciblées, et leur capacité à attirer des élèves. En effet, le principal critère retenu était la disponibilité de l'assiette foncière pour la construction des écoles, à travers notamment l'affectation par les citoyens de la jouissance de terrains dans le cadre du régime des habous.

Il convient de signaler aussi que la non réalisation des études de faisabilité est susceptible de donner lieu à la construction d'écoles dans des zones à faible demande éducative (en termes d'affluents constitutifs du système de l'enseignement traditionnel, notamment les katatibs coraniques et les centres d'apprentissage du Saint Coran à proximité des écoles construites), ou à leur construction dans des zones caractérisées par une offre éducative abondante.

Le Ministère accorde également des autorisations d'ouverture à des établissements privés à proximité de certains de ces établissements pilotes.

Cette situation se traduit par l'incapacité de ces établissements à mettre en valeur leurs capacités d'accueil.

Dans ce cadre, **la Cour a recommandé au ministère** de veiller à la réalisation des études de faisabilité, avant de se prononcer sur les projets de construction de nouveaux établissements d'enseignement traditionnel, en vue de déterminer les besoins effectifs des zones ciblées, et d'étudier la capacité des futurs établissements à attirer des élèves.

Secteurs productifs

Plan de soutien au secteur du tourisme face aux effets de la pandémie du Covid-19 : efforts à poursuivre pour atteindre les objectifs du contrat-programme 2020-2022

Le secteur du tourisme joue un rôle important dans l'économie nationale en tant que levier de croissance. En 2019, ce secteur a contribué à hauteur de 7% au PIB, a généré environ 123,8 MMDH de recettes touristiques et compte 565.000 emplois directs.

Durant les deux dernières décennies, le secteur touristique a subi plusieurs chocs dont principalement celui lié à la crise sanitaire du Covid-19 qui a précipité l'économie du tourisme dans une crise sans précédent, impactant l'ensemble de l'écosystème du tourisme, sa performance et ses agrégats macroéconomiques. Pour atténuer les effets de cette pandémie, plusieurs actions et mesures ont été entreprises par les pouvoirs publics, notamment la conclusion, en Août 2020, d'un contrat programme (CP) relatif au soutien et à la relance du secteur du tourisme couvrant la période 2020-2022 entre l'Etat et le secteur privé.

Concernant la gouvernance et le pilotage du secteur du tourisme, Avant la pandémie liée au Covid-19, les pouvoirs publics ont adopté la stratégie de développement touristique « vision 2020 ». Le contrat programme national (CPN) 2010-2020 relatif à cette vision a ambitionné la réalisation de plusieurs objectifs. Toutefois, sa mise en œuvre a connu des insuffisances, dont notamment, de la non mise en place des instances prévues à savoir, le conseil national du tourisme et les agences du développement touristique, dans les 8 territoires touristiques, en

remplacement des conseils régionaux du tourisme et des conseils provinciaux du tourisme existants.

La Cour a relevé, également, que le dispositif de veille en place ne répond pas suffisamment au besoin des différents acteurs de ce secteur à moyen et à long terme et ce, du fait que l'observatoire du tourisme en tant qu'outil de veille, d'analyse, et d'aide à la prise de décision n'est pas opérationnel depuis 2016.

De même, la Cour a constaté que les investissements touristiques sont toujours concentrés sur l'augmentation de des capacités hôtelières au détriment de l'offre d'animation. Il est à noter, aussi, l'absence d'une stratégie intégrée de développement du tourisme interne, tenant compte de la dimension territoriale et portant à la fois sur le produit, la communication et la distribution.

A ce titre, la Cour a recommandé au département du tourisme de revoir les mécanismes actuels de gouvernance et du pilotage adoptés, en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur, à travers la mise en place des instances de gouvernance au niveau central et territorial ainsi que la réforme de l'outil statistique et de planification. La Cour a recommandé, également, de procéder à la refonte de l'observatoire du tourisme en vue de lui permettre d'assurer ses missions de veille, d'observation et d'analyse.

Concernant les mesures prises en réponse à la crise sanitaire de COVID 19, S'agissant de la préservation de l'emploi, les pouvoirs publics ont entrepris plusieurs mesures sociales en faveur des entreprises et des employés du secteur touristique visant leur accompagnement face aux répercussions négatives de la pandémie. Or, il ressort de l'analyse de la situation de l'octroi de l'indemnité forfaitaire que seulement 82.631 salariés des secteurs d'hébergement et de restauration ont bénéficié de l'indemnité forfaitaire octroyée, sur un total de 126.311 salariés déclarés à la CNSS à fin février 2020, soit un taux d'indemnisation de 65%.

Dans ce cadre, il convient de signaler que la crise sanitaire a permis de confirmer la prévalence de l'emploi informel dans le secteur touristique, en l'absence de toute évaluation de son poids dans l'économie du tourisme et sur la vie sociale des travailleurs. C'est le cas de certaines catégories exerçant dans les activités connexes du tourisme notamment les entreprises de location du matériel et de voitures et les travailleurs des établissements d'hébergement non classés.

S'agissant du soutien économique et financier, les parties prenantes du CP se sont engagées à prolonger le délai de remboursement des crédits « Damane Oxygène » jusqu'au 31 décembre 2021 au lieu du 30 juin 2020.

Toutefois, avec l'allongement de la période de la crise et le ralentissement significatif de l'activité touristique, le remboursement des échéances de la dette à moyen et long terme s'avère difficile pour les entreprises du secteur du fait que l'Excédent Brut d'Exploitation devient généralement insuffisant pour absorber les charges financières et les amortissements, ce qui entraîne un risque réel d'insolvabilité pour ces entreprises.

Par ailleurs, avec l'arrêt brutal de l'activité touristique, plusieurs prestations et services à caractère touristique programmés et payés à l'avance ont dû être annulés. Dans ce cadre, les parties prenantes se sont engagées de veiller au respect de la loi n°30-20 édictant les dispositions particulières relatives aux contrats de voyage et de séjour touristiques et aux contrats de transport aérien des passagers. Toutefois, cette mesure, telle qu'elle est énoncée dans le CP, n'est pas suffisamment claire et ne précise pas les actions que devraient prendre les pouvoirs publics à cet égard.

En matière de fiscalité, l'Etat s'est engagé, à travers le contrat-programme, à œuvrer pour mettre en place un accord global pour le traitement des passifs fiscaux des opérateurs touristiques. Or, il a été constaté que cet accord n'a pas été mis en place, alors qu'il devrait entrer en vigueur depuis la fin de l'année 2021.

Pour ce qui est de la mise en place des mécanismes de stimulation de l'investissement, le CP a prévu la mise en place d'un fonds sectoriel d'impulsion des investissements touristiques pour accompagner le secteur dans son plan de développement et de relance et la création d'un dispositif dénommé « INMAA Tourisme » dédié au soutien de la compétitivité et à la transformation des petites et très petites entreprises qui opèrent dans les métiers réglementés (hébergement, distribution, restauration, etc.), ainsi que les métiers et activités connexes au secteur touristique tels que l'animation ou le digital. Toutefois, en dépit des efforts déployés, ces deux mécanismes n'ont pas encore été mis en place.

En ce qui concerne la promotion et le renforcement de la demande touristique, il est à souligner que le mécanisme de soutien de la demande domestique, qui consiste en l'émission de « chèques-vacances », à délivrer par les employeurs à leurs salariés pour leur permettre de s'acquitter de toutes ou une partie des dépenses relatives aux prestations touristiques, tarde à se concrétiser, et ce malgré l'adoption de cette mesure dans le cadre de la loi des finances rectificative 2020.

Concernant les actions transverses, un ensemble de projets de textes réglementaires portant sur l'activité d'hébergement touristique (hôtellerie) ont été préparés, mais ils n'ont pas été adoptés à cause, notamment, des retards enregistrés à différents niveaux du processus d'adoption. En outre,

le cadre normatif des métiers du tourisme n'est pas encore généralisé au niveau de la plupart de ces métiers, nécessitant, ainsi, davantage d'efforts pour mieux l'encadrer par le ministère. S'agissant de la transformation digitale, plusieurs actions ont été entreprises, toutefois, ces dernières sont effectuées en silos en l'absence d'une stratégie de digitalisation pilotée par le ministère chargé du tourisme, à laquelle devrait adhérer l'ensemble des acteurs publics et privés du secteur.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au département du tourisme de poursuivre ces efforts pour le déploiement des mesures prévues dans le CP 2020-2022 relatives à la relance du secteur et de restructurer les dettes à Long Terme à travers la mise en place de mesures concrètes en matière de garantie des prêts, afin d'éviter la perte d'une grande partie du tissu productif dans le secteur.

Elle a recommandé, également, de mettre en place un système d'assurance pour les contrats de voyage, les séjours touristiques et les contrats de transport aérien des passagers afin de protéger les clients contre les conséquences négatives et préjudiciables des fermetures inopinées.

Elle a, enfin, recommandé de mettre en place une stratégie de transformation digitale du secteur du tourisme pilotée par le ministère en concertation avec les autres acteurs de l'écosystème touristique, notamment les établissements sous sa tutelle, ses services déconcentrés et la confédération nationale du tourisme.

Système d'agrégation agricole : système prometteur qui nécessite de compléter ses facteurs de réussite

Le Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts (MAPMDREF) a adopté l'agrégation comme modèle d'organisation de l'agriculture et comme l'un des fondements du Plan Maroc Vert (PMV). Ce modèle qui vise à dépasser les contraintes liées à la fragmentation des structures foncières et de faciliter aux agrégées l'accès aux techniques modernes de production, au financement et aux marchés, prévoit la réalisation de 286 projets pour un investissement global de 46.476MDH avec un objectif d'agréger 377.365 agriculteurs à l'horizon 2020.

La mission d'évaluation du système d'agrégation agricole a permis de relever des observations et d'émettre des recommandations dont les principales sont résumées dans les axes suivants.

Concernant la gouvernance et conditions cadres du système d'agrégation, la Cour des comptes a constaté l'absence de mécanismes de suivi des indicateurs de performance des projets d'agrégation, notamment la production, les rendements, la production transformée et commercialisée, ainsi que leurs parts dans les indicateurs globaux. Aussi, l'évaluation du système d'agrégation, comme elle se fait actuellement, reste-t-elle partielle et ne suit pas une approche globale et exhaustive. En effet, elle se fait seulement à travers des enquêtes, auprès des différentes parties prenantes, que mène l'Agence de développement Agricole (ADA) en collaboration avec les Directions régionales d'Agriculture (DRA), et qui n'ont concerné que 2% des agrégés dont le nombre global est de 56.473 agriculteurs.

En outre, il a été constaté une insuffisante implication des interprofessions dans la préparation des conditions cadre pour la mise en œuvre des projets d'agrégation, ce qui a impacté négativement la réussite de cette expérience pour certaines filières. C'est le cas, notamment, des filières oléicoles et céréalières dont les réalisations, à fin 2020, n'ont pas dépassé 10 projets pour les deux filières. Par ailleurs, il convient de noter la lenteur constatée dans le processus de mise en conformité des projets d'agrégation aux textes d'application de la loi n°04.12 relative à l'agrégation agricole promulguée en 2015. A ce titre, à fin 2021, seulement 23 projets sont mis en conformité sur les 63 projets inscrits sur le registre national de l'agrégation.

Par ailleurs, les coopératives des petits agriculteurs, l'agrégation non formalisée et le partenariat public-privé constituent des mécanismes avec un potentiel considérable à mobiliser en matière d'agrégation. En effet, l'agrégation réalisée à travers la constitution de petites coopératives agricoles reste peu exploitée bien qu'elle semble avoir des chances de réussir et de mieux fonctionner. De sa part, l'agrégation non formalisée, notamment dans la filière laitière et céréalière, constitue un potentiel important non encore suffisamment exploité puisque près de 200.000 agriculteurs travaillent avec le système d'agrégation sans être agrégés et sans bénéficier des subventions de l'Etat. Également, il a été relevé la faible contribution du partenariat public privé dans la dynamisation de l'agrégation, puisque sur 126 projets engagés seulement 16 ont été réalisés et concernent des unités de valorisation.

S'agissant du bilan global des projets d'agrégation, il a été constaté, qu'à fin avril 2020, les réalisations étaient en deçà des objectifs ciblés et ce, malgré les efforts entrepris. En effet, sur l'ensemble des projets d'agrégation prévus par les Plans Agricoles Régionaux (PARs) actualisés en 2015, seulement 63 projets ont été réalisés (soit un taux de réalisation de 22%). Ces projets ont permis d'agréger une superficie de 182.853 ha et

un effectif de cheptel de 126.238 têtes au profit de 56.473 agrégés, soit respectivement 23%, 8% et 15% des objectifs fixés.

Concernant les réalisations des filières animales, la Cour a relevé la nécessité de dépasser les contraintes que connaît le système d'agrégation dans les filières laitière et de la viande rouge, ainsi qu'un besoin de maîtriser les circuits de commercialisation dans la filière des viandes blanches. En effet, concernant l'agrégation dans la filière laitière, seulement 8 projets sur 32 ont été réalisés, soit un taux de réalisation de 25%. Cette situation est due à la fébrilité du marché du lait et son instabilité, ainsi qu'à la présence du circuit informel et aux problèmes organisationnels qu'a connu la Fédération Interprofessionnelle Marocaine du Lait (FIMALAIT). Pour ce qui est de l'agrégation dans la filière des viandes rouges, seulement deux (2) projets ont été réalisés, soit 10% de l'objectif fixé. Ces niveaux des réalisations sont dus aux contraintes d'organisation, de restructuration, du retard accusé dans la modernisation des abattoirs, de multiplicité des intermédiaires et à la montée en puissance des activités de vente et d'abattage de viandes rouges informelles. Pour la filière des viandes blanches, seuls deux (2) projets ont pu recevoir l'attestation d'agrégation, soit 14% des projets prévus. Ceci est dû essentiellement à l'intérêt limité des professionnels de la filière en raison de la nature des circuits de commercialisation, caractérisé par la prédominance des Riachats et le comportement du consommateur qui préfère recourir à ces dernières.

Concernant les réalisations des filières végétales, la Cour a constaté que les réalisations dans les filières des céréales et des agrumes restent à améliorer. En effet, la pratique de l'agrégation dans la filière céréalière reste limitée, se contentant de cinq (5) projets d'agrégation sur 27 prévus. Cette situation est imputée à la multiplicité des intermédiaires dans le circuit de commercialisation, notamment pendant les bonnes compagnes agricoles, ainsi que le climat de confiance qui tarde à s'instaurer entre les agrégés et les agrégateurs. S'agissant de l'agrégation dans la filière agrumicole, sur les 41 projets prévus dans les PARs actualisés, seuls 14 projets ont été réalisés et ce, en raison de la mauvaise organisation du marché intérieur et la multiplicité des intermédiaires et des spéculateurs.

Par ailleurs, l'agrégation dans la filière oléicole reste à promouvoir et que l'ensemble des engagements des parties prenantes dans la filière arboricole sont insuffisamment honorés. En effet, le taux de réalisation des projets dans la filière oléicole n'a pas dépassé 12%, suite à la non implication effective de l'interprofession et l'absence d'un climat de confiance entre les agrégés et les agrégateurs. Quant à la filière arboricole, seulement six projets ont été réalisés, soit 26% de l'objectif fixé, à cause, notamment, des

insuffisances que connaissent les marchés de gros qui constituent la première entrave à la dynamisation de l'agrégation dans cette filière.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au ministère chargé de l'agriculture de mettre en place un système de suivi et d'évaluation propre à l'agrégation, à travers l'établissement d'indicateurs de performance des projets d'agrégation et la mise en place des outils de suivi desdits indicateurs et l'évaluation régulière du processus d'agrégation dans son intégralité.

La Cour a recommandé, également, de prendre les mesures nécessaires pour surmonter les contraintes qui entravent la réussite des projets d'agrégation agricole, notamment celles liées à la commercialisation et la transformation (intermédiaires, marchés de gros et prospection de nouveaux marchés potentiels) et de mettre en place les conditions permettant le renforcement de la confiance entre les agrégés et les agrégateurs.

Et enfin, eu égard au potentiel important qu'offrent les coopératives et les agrégations non encore formalisées, **la Cour estime** qu'elles présentent une base intéressante à soutenir et à encourager afin de les inciter à adhérer au système d'agrégation.

Pépinières des jeunes entrepreneurs : programme ambitieux à reconsidérer en vue de réaliser les objectifs non encore atteints

L'encouragement de la création d'entreprises et de l'auto-emploi constitue une priorité des politiques économiques et sociales de l'État. À ce titre, les pouvoirs publics ont mis en place des programmes proposant une batterie de mesures visant l'incitation des jeunes porteurs de projets à créer leurs propres entreprises. Parmi ces mesures figure la création, en 1994, du « Fonds de promotion de l'emploi des jeunes », dont une partie de ses ressources a été affecté au financement du **Programme National des Pépinières d'Entreprises (PNPE)**. Ce programme vise la création de 4.000 entreprises et de 40.000 postes d'emploi, la réalisation d'investissements privés à hauteur de 2 MMDH ainsi que la réduction du taux d'échec des entreprises nouvellement créées.

À cet effet, l'État a alloué des crédits budgétaires s'élevant à 160 MDH audit fonds, en vue de contribuer au financement du PNPE. À cet égard, 36 conventions ont été signées pour la mise en place de 36 pépinières d'entreprises au niveau national, en vue de les mettre à disposition des

communes concernées, qui sont chargées de leur gestion. Ce programme vise à créer des espaces d'incubation provisoire pour les activités portées par de jeunes entrepreneurs et à les accompagner.

En ce qui concerne **le bilan quantitatif du programme**, seules 27 pépinières d'entreprises ont été édifiées pour un montant d'environ 281,85 MDH, dont une part de 158,45 MDH financée via le Fonds de promotion de l'emploi des jeunes tandis que le reste a été mobilisé par les autres partenaires.

S'agissant de **l'état opérationnel des pépinières réalisées**, il convient de noter que cinq pépinières, dont le coût de réalisation est de 34,36 MDH, ne sont toujours pas fonctionnelles, alors que 17 autres, dont le coût de réalisation s'élève à 206,85 MDH, sont partiellement opérationnelles avec un taux de fonctionnement moyen de 72%. À noter également que les travaux de réalisation de deux autres pépinières, ayant coûté 24,69 MDH, sont suspendus et que trois autres pépinières réalisées ont été réaffectées à d'autres types d'activités.

Quant **aux résultats atteints dans le cadre de ce programme**, ils demeurent en deçà des objectifs escomptés et ne sont pas adéquats avec le montant des investissements publics mobilisés. En effet, les pépinières opérationnelles n'ont créé que 2.765 emplois sur les 40.000 attendus et 87 entreprises sur les 4.000 prévus, soit des taux de réalisation respectifs de 2% et de 7%.

Les résultats modestes obtenus, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, sont dus à des insuffisances en termes de conception et de suivi du programme à l'instar de l'absence d'études de faisabilité, la non-formalisation du programme ainsi que l'absence d'organe central de gouvernance et de pilotage du programme. En ce qui concerne les conventions de partenariat relatives à la mise en place des pépinières, il a été relevé l'absence d'objectifs et d'indicateurs spécifiques pour chaque projet, l'absence de mécanismes de suivi et d'accompagnement des bénéficiaires, ainsi que l'attribution de rôles essentiels aux communes sans tenir compte de leurs capacités et de leurs moyens limités.

En outre, le programme a été mis en œuvre en l'absence de mécanismes permettant de garantir la cohérence des activités ciblées par ces pépinières avec la nature de l'activité économique prédominante au niveau des communes concernées, d'identifier des sites d'accueil appropriés afin d'accroître l'attractivité des pépinières, d'estimer le coût de réalisation de ces projets et de s'assurer de l'existence du besoin avant la mise en place des pépinières.

Par ailleurs, **l'évaluation de l'exploitation des pépinières d'entreprises opérationnelles** a révélé que de nombreux locaux professionnels ont été attribués aux bénéficiaires en l'absence de cahiers de charges et sans conclusion de contrats de bail dans certains cas. De plus, certaines clauses des contrats conclus ne sont pas compatibles avec les objectifs du PNPE comme c'est le cas de la durée de bail, censée garantir le principe de rotation dans l'exploitation des locaux professionnels. Il a également été noté l'absence de mesures particulières pour intégrer l'approche genre, la non-conformité des activités effectivement pratiquées avec celles ciblées, l'attribution de certains locaux professionnels à des bénéficiaires ne remplissant pas les critères prévus par le programme ainsi que le non-apurement de la situation juridique du foncier abritant les pépinières d'entreprises.

En outre, l'exploitation des locaux professionnels par les bénéficiaires manque de base légale ou contractuelle en raison de l'expiration de la durée de validité des contrats conclus et du non-paiement des loyers, puisque le reste à recouvrer a atteint plus de 34 MDH pour 13 pépinières (pour lesquelles l'information est disponible). De plus, certains bénéficiaires ont procédé au transfert, à des tiers, de l'exploitation des locaux qui leur sont attribués ou à des morcellements desdits locaux en vue d'une sous-location ou à leur fermeture privant ainsi le reste des personnes cibles de bénéficier de ces projets.

De plus, les communes chargées de la gestion des pépinières n'ont pas mis en place les comptes spéciaux, prévus dans les conventions de partenariat, comme support de gestion budgétaire de ces équipements publics. En outre, ces communes n'ont pas procédé à la mise en place des cellules de suivi et de conseil et à l'organisation des cycles de formation au profit des bénéficiaires, ce qui s'est traduit par l'absence des services d'accompagnement et d'appui.

Dans l'ensemble, la conception et la mise en œuvre des pépinières d'entreprises, ayant coûté plus de 281,85 MMDH, font face à plusieurs carences qui impactent négativement aussi bien l'atteinte des résultats escomptés que la durabilité et la performance des pépinières réalisées. Par conséquent, toutes les pépinières réalisées se sont écartées du modèle de gestion qui leur avait été initialement fixé et des objectifs y afférents, ce qui est va à l'encontre de l'esprit et la finalité du Programme National des Pépinières d'Entreprises.

Compte tenu de ce qui précède, **les CRC ont recommandé** de revoir la formulation du PNPE en vue de l'intégrer dans les différentes stratégies gouvernementales relatives à la création des entreprises et la promotion de l'emploi, et de veiller à la cohérence et la convergence des programmes de

réalisation des espaces d'accueil provisoires d'entreprises et des activités qui y sont menées, avec les autres programmes visant l'appui et l'accompagnement des porteurs de projets, et cela après la conduite d'un benchmark des expériences similaires pour s'inspirer des bonnes pratiques à faire déployer au sein des pépinières d'entreprises.

Quant aux pépinières d'entreprises déjà réalisées, **les CRC ont recommandé à toutes les parties prenantes, y compris les communes**, d'une part, d'identifier les pépinières d'entreprises à fort potentiel de réussite et de les gérer conformément aux règles et normes régissant les espaces d'accueil provisoire des entreprises, et d'autre part, de réaffecter les pépinières d'entreprises, ne pouvant fonctionner conformément aux règles et objectifs du PNPE, à d'autres types d'activités.

Au niveau de la gestion des pépinières d'entreprises, **les CRC ont recommandé** de prendre les mesures nécessaires en vue de recouvrer les loyers dus aux bénéficiaires, de libérer les locaux professionnels occupés sans titre et de veiller à la création des comptes spéciaux ou des budgets annexes permettant la maîtrise des revenus et des dépenses des dites pépinières. De plus, **Elles ont insisté** sur la nécessité d'activer les mécanismes de gouvernance des pépinières d'entreprises, tout en impliquant les autres organismes publics et privés concernés par ce type de projets.

Espaces d'accueil industriels développés en partenariat avec les collectivités territoriales de la région Casablanca-Settat : des enjeux multiples et des potentiels importants nécessitant une meilleure exploitation

La région de Casablanca-Settat est considérée comme le premier pôle industriel de notre pays, puisqu'elle contribue, au niveau national, à environ 44% du PIB industriel et abrite 40% des unités composant le tissu industriel et 24% des espaces d'accueil industriels (zones industrielles, parcs industriels, zones d'activité économiques, etc.).

Considérant l'importance de la création d'espaces d'accueil industriels (EAI) appropriés, comme condition nécessaire pour attirer et stimuler les investissements et moyen fondamental pour le développement des infrastructures industrielles et l'accompagnement des investissements industriels, il a été procédé à l'évaluation, au niveau de cette région, du degré de mise en œuvre des différents plans stratégiques gouvernementaux

liés à la création et la gestion des EAI en partenariat avec les collectivités territoriales concernées.

Cette mission a permis de constater que **les EAI réalisés**, depuis le lancement, en début des années 80, du programme national d'aménagement des zones industrielles en partenariat avec les collectivités territoriales de la région, souffrent de plusieurs insuffisances. Il s'agit principalement de la faible contribution des collectivités territoriales, notamment la région, étant l'entité compétente, dans la création des EAI, la dégradation des équipements des EAI réalisés, leur faible taux de valorisation, la détérioration du raccordement aux réseaux in-site et hors-site et l'absence d'un cadre juridique et institutionnel spécifique encadrant l'ensemble du processus de gestion des EAI. En outre, il a été soulevé que les mesures prises, au niveau territorial, en vue d'échanger et de communiquer autour des stratégies relatives au développement des EAI sont limitées, ainsi que l'absence d'une planification urbaine parallèle et harmonieuse. A ce titre, la surface totale mobilisée par les collectivités territoriales de la région Casablanca-Settat, en vue de la réalisation des EAI, n'a pas dépassé 7% de la surface globale de l'ensemble des EAI implantés au niveau régional. Cette contribution reste en deçà des besoins évalués à 80 ha en moyenne par an jusqu'à 2030.

D'autre part, **la mobilisation du foncier adapté pour abriter les EAI** constitue un véritable défi pour les intervenants concernés, ce qui a conduit au recours fréquent à la procédure administrative dérogatoire pour l'implantation des activités industrielles (352 projets) et à la prolifération de plus de 3.300 unités industrielles informelles, qui occupent une superficie de 188 ha et emploient un effectif dépassant 23.600 personnes. Dans le même cadre, il a été relevé l'absence d'un organe, au niveau régional, responsable de la mobilisation du foncier à vocation industrielle et de la création des EAI.

De plus, il a été relevé que 15 sur 23 communes censées accueillir des zones industrielles sur leurs territoires, selon leurs documents d'urbanisme, n'ont pas prévu de projets, au niveau de leurs programmes de développement et leurs plans d'action, en vue d'implémenter les infrastructures adéquates pour accueillir les EAI. S'agissant des communes qui ont prévu la réalisation de ces espaces, il a été relevé qu'aucun projet n'a encore été effectivement mis en œuvre.

Par ailleurs, **le processus de planification et de mise en place des EAI** souffre du manque de cohérence et d'alignement entre, d'une part, les stratégies gouvernementales relatives au développement de ces espaces à l'échelle territoriale et, d'autre part, la planification et l'aménagement urbains parallèles. A ce niveau, il est à signaler que la région Casablanca-

Settat ne disposait pas, jusqu'au mois d'avril 2022, d'un schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), ce qui constitue un obstacle pour l'investisseur et ses besoins en visibilité en ce qui concerne les espaces à aménager et à équiper pour abriter les EAI de la région.

En outre, **les opérations de réhabilitation et de mise à niveau des EAI de première et seconde génération**, qui souffrent de la dégradation de leur équipement et de faiblesses dans leur gestion, ont connu un retard important dans leur réalisation. En effet, ces opérations n'ont effectivement débuté qu'en 2018 avec le lancement du programme relatif au Fonds des zones industrielles durables, en partenariat avec l'Agence Millennium Challenge Account-Morocco (MCA-Morocco).

Au vu de ce qui précède, **la Cour régionale des comptes de la région de Casablanca-Settat a recommandé** d'adopter un cadre juridique et des mécanismes réglementaires spécifiques à la création et la gestion des EAI, de communiquer au niveau territorial autour des différentes stratégies du ministère chargé de l'industrie et du commerce, notamment celles en relation avec la création des EAI, et d'assurer leur appropriation à travers l'intégration de projets concrets au niveau des programmes de développement de la région et des plans d'action dans le ressort desquelles existent des zones à vocation industrielle selon les documents d'urbanisme. De plus, **la CRC a recommandé** la mise en place d'un programme de mise à niveau de l'ensemble des EAI réalisés par les collectivités territoriales sur la base du référentiel du Fonds des zones industrielles durables, cité ci-dessus, tout en considérant les dispositions juridiques relatives à la réduction des impacts environnementaux.

S'agissant **des aspects environnementaux**, il est à noter que 67 % des EAI, en termes de superficie, ont été développés avant l'entrée en vigueur de la loi 12.03 relative aux études d'impact sur l'environnement et ses décrets d'application. Le reste des EAI, qui couvrent environ 33% de la superficie totale, connaissent plusieurs insuffisances relatives au respect de l'environnement en dépit du fait que ces projets ont fait l'objet d'études d'impact sur l'environnement. Ces carences concernent principalement l'absence ou le sous-dimensionnement des stations d'épuration des eaux usées (STEP), ainsi que la présence d'unités industrielles dont les rejets se distinguent parfois par la différence et la diversité de leurs compositions chimiques, ce qui ne permet pas leur traitement au niveau de la même STEP. Cette situation est accentuée par la prolifération d'unités industrielles informelles qui n'ont fait l'objet d'aucune étude d'impact sur l'environnement.

Par ailleurs, **le modèle des parcs industriels locatifs (PIL)**, lancé en 2003 en partenariat entre le ministère chargé de l'industrie et du commerce et les

collectivités territoriales concernées en plus d'autres partenaires, constitue un modèle à suivre malgré quelques insuffisances constatées au niveau du respect de certaines obligations des collectivités territoriales. Le modèle de PIL, adopté via quatre projets au niveau de la région, repose sur une ingénierie financière et technique innovante qui permet d'atteindre l'équilibre financier de l'entreprise chargée de gérer le parc industriel, d'assurer la pérennité de ses équipements et de surmonter l'absence d'un cadre juridique adéquat au développement des EAI. De plus, ce modèle permet d'atteindre des taux de valorisation élevés grâce à un meilleur processus de sélection des investisseurs et à la maîtrise des risques de spéculation.

À cet égard, **la Cour régionale des comptes de la région de Casablanca-Settat a recommandé** de mutualiser les moyens financiers de la Région et des communes concernées en vue d'accélérer le processus de création d'une nouvelle génération d'EAI, et de confier à un organe, au niveau régional, la création, le développement, la gestion et l'administration des parcs industriels en s'inspirant du modèle des PIL implantés dans un cadre partenarial. **Elle a préconisé** également d'améliorer le taux de valorisation des zones destinées pour abriter des EAI, de rationaliser le recours aux procédures dérogatoires, ainsi que de prévenir l'installation de nouvelles unités industrielles informelles et de concevoir une stratégie régionale de régularisation progressive et inclusive de la situation de celles déjà existantes.

Secteurs de la culture

Action culturelle : stratégie intégrée de l'action culturelle à mettre en place afin d'assurer l'accès à la culture et de soutenir la créativité

Le Maroc dispose des atouts lui permettant de faire de l'action culturelle un levier pour le développement. Ainsi, le plan exécutif du programme gouvernemental afférent au secteur de la culture s'est basé, pour la période 2017-2021, sur plusieurs axes, dont les plus importants sont liés à l'élaboration d'une stratégie culturelle nationale, la préservation et la valorisation du patrimoine culturel, la mise en œuvre d'une politique de proximité culturelle, ainsi que l'élaboration des bases de l'industrie culturelle.

Dans ce cadre, de nombreux intervenants, notamment les départements ministériels et les collectivités territoriales procèdent à l'allocation de moyens importants à l'action culturelle. Ainsi, durant la période 2016-2020, les crédits alloués dans le cadre du budget général au secteur culturel ont atteint 4,75 MMDH, dont 2,68 MMDH au titre de l'investissement (56%). Par ailleurs, le montant accordé pour le soutien aux projets artistiques et culturels s'est élevé à 245,80 MDH, alloué par le « Fonds national pour l'action culturelle », durant la même période.

Au vu de l'importance de l'action culturelle dans la contribution au développement et afin d'améliorer les efforts déployés pour la promotion de l'action culturelle, la Cour des comptes a réalisé une mission de contrôle, englobant les aspects relatifs au patrimoine culturel immatériel, la gestion des infrastructures culturelles de proximité, ainsi que le soutien aux projets artistiques et culturels. De même, la Cour a procédé au contrôle de la gestion de l'Institut Supérieur des Métiers de l'Audiovisuel et du Cinéma (ISMAC), ainsi que l'Institut Supérieur d'Art Dramatique et d'Animation Culturelle (ISADAC).

En matière du cadre stratégique du secteur culturel, le plan exécutif du programme gouvernemental dans le secteur de la culture a fixé une période de deux ans pour la mise en place d'une stratégie nationale culturelle. Cependant, cet objectif n'a pas été réalisé. En effet, le plan d'action quinquennal du département s'est limité à un ensemble de projets prévus dans les programmes de développement régionaux et les conventions multipartites, en l'absence des mécanismes de coordination et de concertation entre les différentes parties prenantes. Ainsi, l'action culturelle reste marquée par le chevauchement des compétences et la duplication des interventions.

Par ailleurs, il a été noté que des partenariats avec le secteur privé ne sont pas encore établis, ce qui nécessite l'étude des modalités d'adoption par le ministère concerné des modes innovants pour le financement de l'action culturelle, en tenant compte, d'une part, des spécificités de ce domaine et, d'autre part, de l'efficacité et l'efficience des aides publiques accordée à cette fin.

À cet effet, la Cour a recommandé d'adopter une stratégie culturelle intégrée, qui définit la vision, les buts et les orientations majeures de l'action culturelle au niveau national, ainsi que ses axes et domaines stratégiques prioritaires. **La Cour a recommandé également** de veiller à la mise en place des mécanismes formalisés de convergence et de coordination des interventions des principaux acteurs et de mutualisation des moyens financiers et humains déployés.

En ce qui concerne le patrimoine culturel, le Maroc a ratifié la convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel en 2006, depuis lors 11 éléments du patrimoine culturel immatériel (PCI) ont été inscrits sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité, en plus d'un élément au niveau de la liste de sauvegarde urgente. Par ailleurs, jusqu'en octobre 2022, le ministère chargé de la culture a inventorié, 204 éléments du patrimoine culturel immatériel.

Cependant, il a été constaté l'absence d'un cadre juridique définissant le patrimoine culturel immatériel et les modalités de sa protection, ainsi que la non mise en œuvre des mécanismes juridique, institutionnel et financier pour l'élaboration du système de trésors humains vivants. De même, il a été constaté l'absence d'un plan d'action pluriannuel pour l'inventaire et la protection de cet héritage culturel immatériel, à travers notamment l'encouragement et la valorisation des recherches et des études scientifiques dans ce domaine, le ciblage des zones et thèmes prioritaires, la détermination de l'échéancier et des ressources financières et humaines nécessaires pour son inventaire et sa numérisation.

Par ailleurs, il convient de signaler que la plateforme numérique d'inventaire et de documentation du patrimoine culturel n'a pas fait l'objet de mise à jour depuis sa mise en place en 2010, sachant qu'elle ne permet pas la prise en charge des propositions d'intégrer de nouvelles composantes du patrimoine culturel immatériel aux listes d'inventaire.

Dans ce cadre, la Cour a recommandé de compléter le cadre juridique relatif à l'identification, la protection et la valorisation du patrimoine culturel, notamment à travers l'intégration des aspects relatifs à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel immatériel, et d'activer la mise en place du système de trésors humains vivants en vue d'identifier les détenteurs l'héritage culturel immatériel et de garantir sa transmission aux générations futures. **La Cour a également recommandé** l'adoption d'un programme pluriannuel d'inventaire du patrimoine culturel immatériel, permettant de définir les zones et les thèmes prioritaires, ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation des opérations d'inventaire programmées.

Sur le plan des infrastructures culturelles de proximité, l'appréciation de l'état d'exécution des conventions de partenariat avec les collectivités territoriales durant la période 2015-2021, permet de soulever la limite des réalisations par rapport aux engagements contractuels. En effet, le nombre de projets relatifs aux infrastructures culturelles de proximité non réalisés s'élève à 35 projets, dont le coût estimatif s'est établi à 264 MDH. Cette situation est due à de nombreux facteurs, dont notamment, le retard dans

la mobilisation des ressources financières nécessaires à l'accomplissement des projets, ainsi que les difficultés rencontrées dans la mobilisation de l'assiette foncière du projet. De surplus, il a été constaté que certains centres culturels n'ont pas été exploités après l'achèvement des travaux, en raison du manque de ressources humaines affectées audits centres.

Au vu de ce qui précède, la Cour a recommandé de prendre les mesures nécessaires, en coordination avec les parties concernées, en vue d'assurer l'opérationnalisation des infrastructures culturelles achevées et de les doter des ressources financières et humaines nécessaires à leur fonctionnement.

En ce qui concerne le soutien aux projets artistiques et culturels, le ministère chargé de la culture a mis en place un programme ayant pour objectif, d'une part de souligner le rôle et l'apport de la culture dans le développement et la création de la richesse et parvenir à un développement durable, et d'autre part, d'accroître le nombre de transactions commerciales résultant des biens et services culturels, en particulier dans les domaines du théâtre, de la musique et arts chorégraphiques, du livre, des arts plastiques, des festivals et manifestations artistiques et culturels. Durant la période 2016-2021, le montant accordé au soutien s'est élevé à 245 MDH, destiné à subventionner plus de 6.400 projets dans les domaines précités.

Néanmoins, la stratégie de soutien adoptée par le ministère chargé de la culture est axée sur les moyens plutôt que sur les résultats, avec une préoccupation de consommation des crédits alloués au soutien, et la réalisation des objectifs quantitatifs, sans se focaliser sur les objectifs de résultats liés à l'évolution de l'industrie créative et culturelle. De plus, le ministère ne dispose pas des données statistiques objectives permettant l'évaluation.

Sur un autre registre, il a été constaté que le suivi de l'emploi des fonds publics est entaché de quelques insuffisances, notamment relatives à la restitution des montants des tranches accordées aux bénéficiaires qui n'ont pas honoré leurs engagements contractuels. À ce titre, le nombre de projets artistiques et culturels ayant bénéficié du soutien durant la période 2016-2019 sans qu'ils soient réalisés, a atteint 170 projets. Par contre, les montants de soutien restitués par le ministère jusqu'au 31 décembre 2021, se sont limités à 236.000,00 DH soit 7% des montants à recouvrer. Il y lieu de signaler que plus de 90% du montant susmentionné n'a été recouvré qu'en 2021.

À cet effet, **la Cour a recommandé** de veiller à la mise en place d'une stratégie de soutien axée sur les résultats et d'évaluer l'impact du soutien aux projets artistiques et culturels sur le développement de l'industrie créative et culturelle, en s'appuyant sur des indicateurs quantitatifs et

qualitatifs, clairs et mesurables. **La Cour a également recommandé** d'activer la procédure de restitution des montants de soutien en cas du non-respect des engagements contractuels.

Sur le plan de la formation professionnelle artistique, le ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la communication dispose d'un ensemble d'établissements d'enseignement supérieur formant aux métiers artistiques et culturels, dont notamment, l'Institut Supérieur des Métiers de l'Audiovisuel et du Cinéma (ISMAC) et l'Institut Supérieur d'Art Dramatique et d'Animation Culturelle (ISADAC).

Les missions principales de l'ISMAC comprennent, conformément au décret n° 2.12.109 portant sa création et son organisation, trois volets : la formation, la recherche et la prestation de services dans les domaines en relation avec les métiers de l'audiovisuel et du cinéma ainsi que les domaines s'y afférant.

Par ailleurs, l'ISADAC assure les missions relatives à la formation initiale et continue, la recherche scientifique artistique et technique dans le domaine du théâtre et l'animation culturelle ainsi que l'expertise. En effet, conformément aux articles 3 et 4 du décret n°2.10.624 du 19 octobre 2011 portant sa réorganisation, la formation au niveau de l'institut est organisée en cycle fondamental, cycle de la licence, cycle du master et cycle du doctorat.

Toutefois, les missions effectivement réalisées par les deux instituts restent partielles. En effet, l'ISMAC n'exerce pas les missions relatives à la formation continue, la préparation et la délivrance du diplôme d'ingénieur d'État, la licence professionnelle et le doctorat, ainsi que la mise en place des programmes de recherches.

Dans le même cadre, la formation effectivement dispensée par l'ISADAC se limite à un seul cycle de la licence professionnelle, qui reste non encore accrédité, tandis que les autres cycles, notamment, le master, le master spécialisé et le doctorat, sont encore en phase d'étude, dans l'attente de l'approbation des cahiers des normes pédagogiques.

D'autre part, l'article 77 de la loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur dispose que le système d'enseignement supérieur est soumis à une évaluation régulière portant sur sa rentabilité interne et externe, et touchant tous les aspects pédagogiques, administratifs et de recherche. De plus, l'article 78 de la loi précitée, dispose que les établissements d'enseignement supérieur publics et privés mettent en place un système d'auto-évaluation. Néanmoins, il a été constaté que les deux instituts ne disposent pas d'un dispositif de suivi-évaluation.

De surcroît, l'ISMAC et l'ISADAC n'ont pas mis en place un plan d'action pour accompagner et suivre l'insertion de leurs lauréats dans la vie professionnelle. La mise en place d'un tel mécanisme est en mesure de leur permettre de disposer des statistiques nécessaires à la constitution d'une base de données sur les lauréats, qui peut servir à l'adaptation des formations dispensées au marché de l'emploi.

À ce titre, la Cour a recommandé d'adopter un plan stratégique propre à l'ISMAC et à l'ISADAC, individuellement, dans lesquels est planifiée et échelonnée la mise en place des différentes missions qui leur sont assignées. **La Cour a, également, recommandé** de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires encadrant la formation au niveau des différents cycles, notamment celles relatives au système de suivi-évaluation.

Gestion des sites et monuments historiques : stratégie intégrée de valorisation du patrimoine culturel à mettre en place

Le ministère chargé de la Culture assure, à travers la direction du Patrimoine Culturel, la programmation des recherches archéologiques, l'organisation et le suivi des opérations de fouilles, la collecte, la préservation et la protection du patrimoine muséologique, la préparation de la documentation nécessaire à l'inventaire, ainsi que la promotion de ce patrimoine.

Les ressources allouées à la gestion des sites et monuments historiques s'élèvent à 35,24 MDH (sans compter les dépenses de personnel), ce qui représente 0,31 % du budget général du ministère chargé de la Culture de 2016 à 2021. Les dépenses allouées par le fonds national d'action culturelle pour l'entretien de ces sites historiques au cours de la période de 2015 à 2019 se sont élevées à environ 52 MDH, tandis que les ressources provenant de leur exploitation au profit dudit fonds se sont situées à 281,15 MDH au cours de la même période. Il convient de noter que ces recettes ont augmenté considérablement après la révision de la tarification de visite des sites et monuments historiques en 2018, qui est passée de 15,84 MDH en 2017 à 163,56 MDH en 2019.

Concernant le cadre juridique, le patrimoine culturel national est protégé conformément à la loi 22.80 relative à la conservation des monuments historiques et des sites, des inscriptions, des objets d'art et d'antiquité, telle qu'elle a été modifiée et complétée. Le ministère chargé de la Culture a

préparé un projet de loi sur la protection, la préservation et la valorisation du patrimoine culturel, cependant, ce projet est toujours à l'étude depuis 2018. A cet égard, il convient de rappeler que l'actualisation des textes juridiques est nécessaire pour adapter le cadre législatif relatif à la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel avec les engagements du Maroc et d'intégrer les critères normatifs actuels universellement reconnus, notamment en ce qui concerne les aspects immatériels ou communautaires comme le savoir - faire et ses détenteurs ou les aspects liés aux paysages culturels, etc.

A ce titre, **la Cour a recommandé** au département de la Culture de prendre les mesures nécessaires pour compléter et actualiser le cadre juridique relatif à l'identification, la protection et la valorisation du patrimoine culturel.

En matière **d'inventaire et de protection** des sites et monuments historiques, l'article 32-2 de la loi n° 22.80 précitée, prévoit la réalisation, par le département de la Culture, d'un inventaire général des objets mobiliers inscrits, classés et rangés par préfecture et province, qui doit être mis à jour annuellement. Toutefois, le répertoire national du patrimoine culturel, tenu par ce département ministériel, doit être complété et mis à jour, et doit comprendre également toutes les données et informations permettant une description détaillée du patrimoine matériel. D'autant plus que la préparation d'une carte archéologique nationale permet aux acteurs du secteur d'avoir un mécanisme de gestion et d'aménagement, qui fournit un inventaire informatisé qui rassemble et ordonne périodiquement les données archéologiques disponibles pour l'ensemble du territoire national.

Dans le même sens, le ministère ne dispose pas de plan d'action prévisionnel des sites à inscrire ou à classer avec des objectifs et des échéanciers de réalisation préalablement définis sur la base de critères de priorisation. Ce plan prévisionnel permettra de déterminer les conditions requises, les moyens à mobiliser et les actions de communication à entreprendre pour mener de telles opérations.

A cet effet, **la Cour a recommandé** au ministère de mettre en place un inventaire général et exhaustif du patrimoine culturel et de veiller à sa mise à jour annuelle, tout en renseignant l'ensemble des informations le concernant dans une carte archéologique nationale.

En ce qui concerne le suivi et la conservation des sites, et malgré la restauration et la réhabilitation de plusieurs sites et monuments historiques, de nombreuses contraintes entravent la conservation de ce patrimoine culturel. A ce titre, la mise en place des plans de gestion et de sauvegarde des médinas et villes historiques n'est réalisée que lorsque ce patrimoine est classé au patrimoine mondial. D'autant plus que le ministère ne dispose

pas des plans de sauvegarde du patrimoine culturel matériel, comprenant à la fois la documentation juridique, administrative, financière de ces biens, l'identification de leurs zones de protection, le dispositif de suivi-évaluation, ainsi que les moyens nécessaires pour la généralisation de ces plans sur tous les sites et monuments historiques. D'un autre côté le patrimoine culturel industriel n'est pas préservé de manière optimale, puisqu'il reste indéfini et insuffisamment étudié, ce qui peut causer sa déperdition.

En outre, l'éligibilité et la priorisation des sites et monuments à des opérations de restauration ou de réhabilitation est tributaire de la réalisation d'une cartographie des risques et de critères clairement établis. A ce titre, la Cour a soulevé l'absence d'une charte nationale et d'un plan national d'urgence pour la restauration et la réhabilitation du patrimoine bâti.

Bien que certains sites historiques soient confrontés à des contraintes techniques au cours de leur restauration ou réhabilitation, le ministère ne dispose pas d'un référentiel architectural national, qui définit et distingue les travaux de restauration et ceux de réhabilitation, afin d'orienter les entreprises chargées de l'exécution des travaux à adopter des approches appropriées à la réalisation des travaux et à réduire leurs marges d'interprétation. Ces entreprises manquent aussi de compétences qualifiées et spécialisées dans la réalisation de ce type de travaux, et ce en l'absence de guides et manuels de référence pour la classification des entreprises spécialisées dans les travaux de restauration et de réhabilitation du patrimoine culturel.

D'autre part, les études d'impact ne sont pas systématiques pour les projets d'investissement situés à proximité des sites et monuments historiques, en effet, seuls quatre projets ont fait l'objet d'études d'impact (le Hall de poisson dans le port de la ville d'Essaouira, la construction d'un parking dans le périmètre de l'ancienne Médina de Marrakech, les projets de la Tour Mohammed VI et de la nouvelle gare de Rabat-ville), ce qui prive le ministère d'un instrument préventif dans le cadre d'une politique de conservation des sites et monuments historiques.

En outre, plusieurs contraintes ont été soulevées en matière de réalisation des projets de restauration des sites et monuments historiques prévus dans le cadre de conventions multipartites. Ainsi, et malgré la contribution du ministère à hauteur de 618 MDH pour financer ces projets, ces contributions n'ont pas été déterminées sur la base d'études préalables. En plus, le ministère n'était pas systématiquement impliqué dans le choix des sites et des interventions programmées. De même, quoi que maître d'ouvrage et membre du comité central de suivi et d'évaluation des conventions, le ministère ne dispose pas des comptes rendus et des rapports

semestriels élaborés par les maîtres d'ouvrages délégués sur l'état d'avancement des projets.

À cet égard, **la Cour a recommandé** au ministère d'élaborer les manuels pour la conservation et la restauration du patrimoine culturel matériel, comprenant des indications sur les techniques de conservation, de préservation et d'entretien, ainsi que les matériaux les plus appropriés pour chaque type de structure et la préservation des traditions de construction transmises par les artisans dans ce domaine. **La Cour a recommandé** également l'adoption d'un texte réglementaire exigeant la réalisation des études d'impact sur le patrimoine pour les projets et activités de développement dont la mise en œuvre est prévue au sein ou à proximité des sites et monuments historiques.

Concernant **la valorisation économique et touristique** du patrimoine historique, la Cour a noté le manque des équipements nécessaires pour l'accueil des visiteurs, ainsi que l'absence d'espaces pour les activités économiques et les services à proximité de la plupart des sites et monuments historiques (lieux de détente, espaces éducatifs et de découverte dédiés aux enfants et aux jeunes, ateliers d'animation culturelle, restauration sur place, vente d'œuvres d'art et de souvenirs...). Cette situation dénote la faiblesse de coordination et de collaboration entre les différents acteurs du secteur, notamment avec le secteur du tourisme, en matière de promotion et de valorisation de ce patrimoine.

D'autre part, le ministère a procédé, depuis 2011, à la création des centres d'interprétation du patrimoine (CIP) au sein de certains sites et monuments historiques afin de sensibiliser les visiteurs sur la nécessité de leur conservation. Cependant, seuls neuf sites et monuments historiques sont dotés d'un CIP, tandis que plusieurs monuments, même parmi ceux classés patrimoine mondial, ne disposent pas de leur propre CIP, ou au moins d'une cellule d'accompagnement des visiteurs et de vulgarisation des informations patrimoniales et culturelles du site.

Dans ce cadre, **la Cour a recommandé** au ministère chargé de la Culture de veiller à l'adoption d'une stratégie intégrée de valorisation scientifique, culturelle, économique et touristique du patrimoine culturel et de promotion médiatique des sites et monuments historiques, et de prendre les mesures nécessaires pour la généralisation de l'expérience des centres d'interprétation du patrimoine.

Secteurs administratifs

Bâtiments administratifs : stratégie de gestion des biens immobiliers alloués aux départements ministériels et mécanismes de rationalisation de leur acquisition et de leur affectation à mettre en place

Le Ministère de l'économie et des finances, à travers la Direction des domaines de l'État (DDE), met à disposition des départements ministériels les biens immobiliers de l'État, nécessaires au fonctionnement de leurs services. Les biens immobiliers affectés sont gérés par lesdits départements sous leur responsabilité et au regard des ressources prévues dans leurs budgets.

Ainsi, malgré l'importance en nombre et superficie des bâtiments administratifs utilisés par les administrations publiques (90.186 hectares en superficie et 12.454 unités immobilières selon les statistiques de la Direction des domaines pour l'année 2020), la gestion immobilière de l'État, et plus particulièrement des bâtiments administratifs, souffre de l'absence d'une politique officielle déclinée d'une manière claire.

Aussi, la gestion des bâtiments administratifs de l'État ne s'appuie pas sur des normes officielles qui garantissent l'affectation et l'acquisition des immobilisations en fonction des besoins effectifs des départements ministériels prenant en considération la nature et l'envergure des projets de service public et le secteur d'activité concerné.

Également, **les normes n'ont pas été mises en place concernant l'utilisation de l'espace au sein des bâtiments administratifs** qui prennent en considération la nature de l'activité des fonctionnaires, la nature du service public, les besoins des usagers la réaffectation des espaces inoccupés, la gestion active des bâtiments administratifs, et la précision des responsabilités des utilisateurs de ces espaces.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé de définir une politique concernant le foncier de l'État affecté aux départements ministériels, en particulier les bâtiments administratifs visant l'amélioration de la performance, l'assurance de la cohérence d'ensemble et la mise en place de mécanismes de pilotage et de coordination entre les acteurs concernés, tout en affirmant le rôle de la DDE en tant que représentant de l'État propriétaire, ayant autorité pour proposer la stratégie en la matière en coordination avec les parties prenantes.

Au sujet de la plateforme «AMLACS» qui représente la source principale des informations disponibles concernant le domaine privé de l'Etat, la mission de la Cour a conclu qu'elle présente des insuffisances en termes d'incomplétude des données, du degré de leur fiabilité, de précision et d'actualisation relativement au nombre et à la superficie des bâtiments administratifs. De même, ce système ne dispose pas d'informations pertinentes et actualisées sur les immeubles non utilisés, partiellement utilisés ou vacants, et les terrains non bâtis affectés aux départements ministériels. Ce qui ne permet pas de connaître la consistance réelle du patrimoine disponible pour le réaffecter ou le réutiliser, ni d'assurer une gestion optimale du patrimoine immobilier de l'Etat et empêche de disposer d'une image sincère des bâtiments réellement exploités par les administrations publiques.

Concernant **le parc des bâtiments administratifs loués par l'Etat pour ses services**, il demeure mal maîtrisé faute de suivi suffisant et de recensement exhaustif. Cette situation est inhérente au fait que la mission de suivi des locations effectuées par les départements administratifs et les institutions de l'Etat n'est pas attribuée à la DDE dont le rôle se limite à la détermination du prix de location à travers la commission d'expertise foncière. Ce suivi est laissé en général à la diligence de l'administration concernée.

Dans ce cadre, la Cour a recommandé de mettre en place un système d'information intégré destiné à la gestion du patrimoine immobilier affecté aux départements ministériels notamment les bâtiments administratifs, permettant leur recensement, leur suivi, la maîtrise de leur utilisation et leur gestion.

La situation des affectations et des occupations fait ressortir que les affectations des bâtiments administratifs et des terrains exploités par les départements ministériels ont atteint 9.381 unités immobilières (75,3%) et une superficie de 29.495 HA (32%). Par contre, les occupations ont atteint 3.073 unités immobilières (24,7%) et une superficie de 60.691 HA (67,3%), soit une part importante des superficies et du nombre d'unités immobilières exploitées par les administrations publiques, ce qui nécessite en conséquence un effort d'apurement et de régularisation de cette situation.

Concernant **le suivi de l'utilisation effective des affectations**, les procédures en vigueur dans ce cadre ne permettent pas d'assurer un contrôle et un suivi de l'utilisation effective des biens immobiliers exploités par les administrations publiques (Fiche d'inventaire des affectations, pourcentage exploité, et nature d'activité...), ce qui ne

permet pas d'identifier les terrains affectés non valorisés, les bâtiments vacants et non utilisés et les utilisations qui ne respectent pas les stipulations circonscrites au niveau des PV d'affectation.

En matière de définition et de subvention aux besoins immobiliers, les départements ministériels ne recourent pas à des études préalables justifiant le choix entre la location, l'acquisition ou la construction et le recours à la location des bâtiments. Également, ils n'ont pas l'obligation de préciser leurs besoins chiffrés et documentés en termes de superficie, de nature d'activité et de population cible. Les administrations recourent à la location en l'absence d'identification précise des besoins en locaux administratifs.

Concernant **les opérations de cession auxquelles peut recourir** l'Etat dans le cadre de la gestion active de son patrimoine immobilier, en particulier en ce qui concerne les logements de fonction, des difficultés sont enregistrées pour défaut de recensement exhaustif et de données sur leur état d'exploitation.

En outre, la gestion budgétaire de ces dépenses, par département ministériel, ne permet pas l'adoption d'une programmation consolidée pluriannuelle permettant de rationaliser les acquisitions et les constructions et d'effectuer des économies d'échelle à travers les achats groupés des prestations visant la conservation en bon état des bâtiments administratifs de l'Etat. (Maintenance, nettoyage et gardiennage).

Dans ce cadre, la Cour a recommandé de soumettre l'expression des besoins des Administrations publiques à un processus visant l'optimisation des choix immobiliers notamment l'affectation, l'acquisition, la construction, et la location ; de cadrer les opérations de cession du patrimoine immobilier afférent aux bâtiments administratifs et aux logements de fonction et d'asseoir une vision globale à propos des dépenses immobilières de l'Etat dans la perspective de la mise en place d'une programmation intégrée et pluriannuelle des investissements immobiliers et des dépenses de fonctionnement y afférentes.

Systèmes de contrôle d'accès des administrations publiques : cadre juridique et stratégique à compléter pour une exploitation optimale

Le système de contrôle d'accès (SCA) est un dispositif de gestion de flux d'individus permettant d'autoriser les accès aux locaux, de mesurer le temps de travail et d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Le recours aux SCA dans les administrations publiques fait suite à la circulaire du Chef du gouvernement n°26/2012 du 15 novembre 2012 sur l'absence illégale et qui a prévu de nouvelles mesures dont l'équipement des administrations en moyens technologiques modernes de contrôle de présence. Ce choix a été justifié par l'efficacité de ces moyens dans la lutte contre le phénomène d'absence illégale au travail.

Concernant la gouvernance et le cadre juridique, il est à noter que la gestion du temps administratif, et par la suite l'introduction des SCA, n'ont pas bénéficié de l'importance requise au niveau des différents plans stratégiques dédiés à la réforme administrative d'avant 2018 et ce bien que lesdits plans aient abordé le volet relatif à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Concernant le plan national de réforme de l'Administration (2018-2021), le projet relatif à la réalisation d'un système automatisé et commun de gestion des ressources humaines connaît un retard en termes de déploiement puisqu'il devrait être achevé à la fin de 2021 alors que son exécution n'a débuté qu'au 28 février 2021.

Au niveau de la gouvernance, Il a été constaté aussi que la commission interministérielle constituée auprès du Ministère chargé de la transformation numérique et de la réforme de l'administration ne jouit pas d'un pouvoir suffisant lui permettant de disposer de l'information relative à l'absence illégale auprès des départements ministériels, et n'a pas été en mesure de remplir les attributions qui lui ont été conférées et qui concernent le suivi et l'évaluation de l'application des prescriptions de la circulaire susmentionnée. Dans le même cadre, il a été relevé que 43% des départements questionnés n'ont pas instauré une cellule de suivi au niveau central chargée de la mise en œuvre des mesures et prescriptions préventives pour lutter contre l'absence illégale au travail.

Par ailleurs, l'absence d'un cadre juridique accompagnant l'instauration et le déploiement de ces mécanismes et leur exploitation au niveau de l'administration limite l'efficacité des SCA. La circulaire de 2012 reste

insuffisante pour réussir l'adoption de ce système et lutter contre l'absence illégale.

Concernant l'équipement des administrations en SCA et leur exploitation, il a été relevé que ces systèmes sont installés en majorité dans les services centraux des ministères, sans pour autant être généralisés à tous les services déconcentrés. En effet, le déploiement de ces systèmes concerne 92% des fonctionnaires au niveau central en contrepartie de 3% au niveau déconcentré. Aussi, la réalisation des SCA n'a pas fait l'objet d'une étude de faisabilité préalable sauf pour certains départements (3 sur 21), et 13 départements parmi 21 n'ont pas conclu de contrats d'entretien et de maintenance après la fin de la période de garantie (soit plus de 60%). En outre, certains départements ministériels se sont limités à des notes internes rappelant les dispositions de la circulaire de 2012 en concomitance avec l'équipement des locaux en SCA, et ce sans procéder à des campagnes de sensibilisation et de communication afin d'impliquer les fonctionnaires dans ce projet et expliquer l'importance de son adoption.

Concernant l'exploitation et l'efficacité des SCA, 85% des départements ne procèdent pas à une actualisation des données des fonctionnaires afin de tenir compte des changements survenant au niveau de leurs situations administratives. Il est à noter que l'actualisation des données permet d'améliorer l'efficacité du système, d'assurer un meilleur usage des outputs, et de garantir des échanges fluides avec les systèmes intégrés de gestion des ressources humaines.

Au niveau de l'exploitation et bien que les systèmes donnent la possibilité de disposer des situations de présence de chaque fonctionnaire et au niveau de chaque structure administrative, la plupart des départements ministériels (18/21), n'ont pas pu produire des données statistiques consolidées et fiables par rapport au temps de présence de leurs fonctionnaires en prenant en considération les retards, les absences justifiées et les absences irrégulières.

Concernant la sécurité des SCA et la protection des données à caractère personnel, la gestion des accès aux locaux administratifs moyennant des applications dédiées n'est pas une pratique répandue dans toutes les administrations et concerne trois départements. En outre, le SCA n'est pas intégré dans les schémas directeurs des systèmes d'information des départements bien qu'il soit un système d'information qui gère une base de données importantes pouvant constituer source des risques ; et aucun département n'a présenté une cartographie des risques des systèmes de contrôle d'accès permettant l'identification des failles y afférentes et la mise en place de mesures pertinentes afin d'en faire face.

Par ailleurs, aucun département n'a procédé à la demande d'autorisation ou à des déclarations auprès de la commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel en ce qui concerne l'usage des données à caractère personnel par les SCA.

Eu égard à ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** au Département chargé de la transformation numérique et de la réforme de l'administration, et en concertation avec les autres départements ministériels, d'établir un cadre de gouvernance approprié permettant la gestion efficace des systèmes de contrôle d'accès au sein de l'administration publique, et d'asseoir un cadre juridique fixant les objectifs, les conditions et les modalités d'utilisation des SCA. **La Cour préconise, aussi**, la nécessité d'utiliser les informations produites par les SCA tout en s'inspirant des bonnes pratiques et de clarifier les rôles et les responsabilités des responsables, notamment le rôle des chefs immédiats, par rapport à l'application de ces procédures. **La Cour a recommandé**, enfin, d'intégrer les SCA dans le schéma directeur des systèmes d'information, de respecter les orientations nationales relatives à la sécurité des systèmes d'information concernant les SCA et de respecter les exigences en matière de protection des données à caractère personnel.

Système de constatation des infractions par les radars fixes : performance et rentabilité à améliorer

Les accidents de la circulation causent annuellement au Maroc près de 3.500 décès et 12.000 blessés graves, soit une moyenne de 10 décès et 33 blessés graves par jour. En vue de pallier à cette situation, plusieurs actions ont été entreprises dont, notamment, la mise en place d'un système de contrôle et de constatation des infractions par les radars fixes. Ce système consiste à déployer des appareils techniques destinés au contrôle, à la constatation et à l'établissement des infractions, conformément aux dispositions de l'article 197 du code de la route.

Concernant **le cadre stratégique et organisationnel** relatif au système de contrôle et de constatation automatisés des infractions par les radars fixes, la stratégie nationale de la sécurité routière, pour la période 2017-2026, n'est pas mise à jour à la lumière des objectifs du nouveau plan mondial de la sécurité routière (2021-2030), notamment les mesures relatives au transport multimodal et l'aménagement du territoire, et les politiques qui imposent de réduire la vitesse.

Aussi, la Cour a relevé que le rôle des comités de sécurité routière n'est pas suffisamment renforcé, ce qui a impacté les efforts de coordination et de concertation nécessaires, notamment en matière de suivi des opérations d'installation des radars, de détermination des tronçons dangereux (ou points noirs), du choix des emplacements des radars, d'établissement des plans régionaux de sécurité routière, de proposition des voies d'amélioration et d'établissement des rapports de fonctionnement du système de gestion des infractions.

Par ailleurs, la gestion des infractions constatées par les radars fixes s'effectue à travers des systèmes non intégrés, et le processus de traitement des infractions se trouve fragmenté sur des systèmes informatiques séparés et administrés par différents acteurs générant, ainsi, des écarts entre les situations transférées et des incompatibilités entre les systèmes informatiques et des retards dans le traitement des infractions.

A ce titre, la **Cour a recommandé** au ministère du transport et de la logistique et à la NARSA de mettre à jour la stratégie nationale de la sécurité routière en cohérence avec le plan mondial de la sécurité routière (2021-2030), de renforcer le rôle des comités chargés de la sécurité routière, et de mettre à niveau, en coordination avec les partenaires concernés, le système de traitement automatisé des infractions, en vue d'en assurer l'intégration et d'appréhender l'intégralité du processus de traitement des infractions.

S'agissant de **l'acquisition et de l'installation des radars fixes**, il convient de souligner qu'après l'écoulement de trois années à partir de la date d'approbation des marchés objet d'acquisition et d'installation de 552 radars fixes, la part des radars n'a pas dépassé 12%, contre 29% des radars qui sont en cours d'installation et 59% non encore installés. Aussi, ces marchés ne comportent pas de manière exhaustive les emplacements d'installation des radars, notamment, au niveau des agglomérations, ce qui a engendré des contraintes techniques et administratives liées à l'obtention des autorisations administratives et au raccordement aux réseaux électrique et internet.

A cet égard, la **Cour des comptes a recommandé** à la NARSA d'accélérer le rythme d'installation des radars fixes achetés et d'améliorer le système de prévision et de planification des besoins en équipements par des radars fixes, à travers l'identification des sites d'implantation des radars avant le lancement des appels d'offres pour leur acquisition.

En ce qui concerne l'efficacité du système de traitement et de verbalisation des infractions, le résultat de ce traitement a révélé un nombre d'infractions acceptées qui a atteint 8,52 millions, contre 6,69 millions infractions rejetées, soit un taux de rejet de 39%. En outre, il y a

lieu de signaler que des difficultés ont été soulevées en matière d'identification des matricules des véhicules et de leurs propriétaires.

Dans le même sens, les infractions constatées à l'encontre des véhicules immatriculés à l'étranger font l'objet de verbalisation mais sans procéder à leur notification aux contrevenants concernés, à cause des problèmes d'identification des propriétaires de ces véhicules. De même, la NARSA ne dispose pas d'une plateforme commune avec la SNTL, permettant d'identifier les véhicules administratifs objet des infractions.

Quant à la notification, par la NARSA, des avis aux contrevenants, le taux des avis notifiés n'a pas dépassé 56%, durant la période 2015-2021. Cette situation est due aux difficultés liées à la détermination des adresses, ainsi qu'au défaut de couverture de certaines zones par les services de la poste.

Pour ce qui est de la phase de l'action publique et de l'exécution des jugements, les tribunaux reçoivent des PV d'infractions dont les délais de prescription sont ou presque atteints, ce qui entraîne le classement de leurs dossiers. Dans ce sens, le taux des PV classés par les Procureurs du Roi a atteint 62%, soit l'équivalent de 3,4 millions PV classés sur un total de 5,47 millions PV transmis aux parquets durant la période 2015-2021.

En termes de répartition des PV des infractions, une forte concentration a été relevée au niveau des tribunaux de première instance de Casablanca, de Rabat, de Marrakech, de Tanger, de Témara, et de Salé (68% du total des infractions déferées devant les tribunaux). En outre, il convient de signaler qu'avec l'installation des nouveaux radars, le nombre de PVs à traiter va augmenter, ce qui nécessite le déploiement des ressources humaines et logistiques adéquates permettant le traitement de ces dossiers dont des délais raisonnables.

Par ailleurs, le taux de notification et d'exécution des jugements prononcés par les tribunaux de première instance concernant les infractions constatées par les radars fixes, depuis l'entrée en vigueur du code de la route en 2010 jusqu'à la fin de l'année 2021, n'a pas dépassé 8 %. Cette situation est due aux difficultés liées à la détermination des adresses des contrevenants.

Eu égard à ce qui précède, **la Cour a recommandé** aux ministères de la justice, et du transport et de la logistique et à la NARSA de veiller à l'amélioration de la performance du système de traitement automatisé des infractions, à travers, notamment, la mise à niveau des radars pour réduire le taux de rejets des infractions ; et d'explorer d'autres pistes alternatives, telles que les SMS et les e-mails, pour améliorer le taux de notification des avis d'infractions.

La **Cour a recommandé**, également, de mettre en place un mécanisme de veille, en coordination entre la NARSA et le ministère de la justice, visant

à maîtriser les délais réglementaires de prescription et l'opération de transmission des PVs d'infractions aux tribunaux compétents.

Gouvernance et développement territorial

Impact de la crise sanitaire « Covid-19 » sur la gestion des collectivités territoriales : des mécanismes de fonctionnement à développer pour assurer la continuité des services

La propagation du Covid-19 a entraîné de nombreuses répercussions sur la gestion des collectivités territoriales, tant au niveau de leurs ressources financières que dans l'exercice de leurs compétences. À ce titre, ces collectivités ont déployé, avec l'accompagnement des autorités compétentes, un ensemble de mesures visant à atténuer lesdites répercussions.

S'agissant des **efforts de préservation de la santé publique** déployés par les communes, il a été constaté que les moyens humains et logistiques alloués à cet effet, notamment ceux mis à la disposition des bureaux communaux d'hygiène, étaient insuffisants pour relever les défis imposés par la pandémie, et cela malgré leur amélioration en quantité et en qualité pendant cette période. De plus, les interventions des communes se sont généralement limitées aux opérations de désinfection.

En plus, **les collectivités territoriales n'ont pas initié la tenue de réunions de coordination** afin de déterminer les mécanismes appropriés de leur contribution pour faire face à la situation épidémiologique. En témoigne la part du nombre de points liés à la pandémie sur le total des questions débattues par les conseils délibérants, au cours des années 2020 et 2021, qui n'a pas dépassé 6%.

De sa part, **la gestion des services publics locaux** a été impactée par la propagation de la pandémie, avec une intervention limitée des communes dans la gestion de ces services, notamment en ce qui concerne les décisions de fermeture et d'ouverture. Ainsi et suite à la suspension des activités d'un

ensemble de services publics, les revenus provenant de leurs exploitations ont considérablement diminué. C'est le cas des marchés hebdomadaires, des gares routières et des marchés de proximité et de gros qui ont vu leurs recettes globales baisser de 70%.

Dans un autre registre, la pandémie a eu des conséquences sur les finances des collectivités territoriales.

Ainsi, et en raison du ralentissement voire de la suspension d'un ensemble d'activités économiques, **les recettes des collectivités territoriales**, à tous ses niveaux, ont enregistré, quoique dans des proportions différentes, des baisses significatives. Ainsi, le produit des trois taxes gérées par l'État au profit des communes a diminué de 15%, tandis que cette baisse a dépassé 50% en ce qui concerne certaines taxes liées aux activités économiques, à l'instar de la taxe de séjour et la taxe sur les débits de boissons. Quant à la part des communes dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), elle n'a pas subi de changement, en raison de la stabilité de ce produit à la source, avec une diminution enregistrée au niveau des dotations spéciales d'équipement y afférentes. Quant aux recettes des provinces et des préfectures, elles ont connu une diminution de 8% en raison de la baisse de leur part dans le produit de la TVA. En ce qui concerne les régions, leurs parts provenant des produits d'impôts et de taxes qui leur sont transférées par l'État, notamment l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, ont régressé de 16%.

En ce qui concerne **les dépenses des collectivités territoriales**, certaines d'entre elles ont connu une augmentation en raison des circonstances de la pandémie, à l'instar des dépenses à caractère social, notamment au niveau des régions, sans pour autant peser sur l'exécution des budgets des collectivités vu que les crédits qui leurs sont alloués sont limités. Néanmoins, la majorité des dépenses ont connu une réduction compte tenu de la régression des recettes ou des mesures de rationalisation prises durant la période de crise. À ce niveau, une distinction peut se faire entre :

- Les dépenses qui ont diminué en raison des circonstances de la pandémie, et dont le taux de régression a atteint pour certaines d'entre elles 80%. Il s'agit de celles de transport, d'acquisition de carburant, ainsi que celles de consommation d'eau et d'électricité dans les bâtiments administratifs ;
- Les dépenses qui ont régressé en raison des mesures de rationalisation prises par le Ministère de l'Intérieur, et qui ont principalement concerné les dépenses de soutien aux associations et les dotations allouées aux arrondissements. À ce titre, les dépenses du personnel sont restées stables en raison de l'arrêt des avancements de grade et des opérations de recrutement ;

- Les dépenses qui n'ont pas pu être payées, principalement par les communes, en raison de la baisse de leurs recettes, et qui ont contribué, vu leur importance, à la diminution des dépenses globales à hauteur de 52%. Ceci a conduit à l'augmentation des restes à payer dus aux entreprises et établissements créanciers, notamment les distributeurs d'eau et d'électricité, les délégataires de services de proximité, ainsi que les sociétés attributaires de marchés publics.

Concernant l'exécution de la commande publique, des contrats et des conventions, il a été relevé, par rapport à 2019, la baisse du montant total des commandes publiques conclues de 10% en 2020 et de 45% en 2021. Les engagements en cours, à l'avènement de la pandémie, ont dû être suspendus, modifiés ou résiliés à 88%. S'agissant des marchés publics programmés au cours des années 2020 et 2021, les collectivités territoriales ont en abandonné 33%.

S'agissant des mécanismes adoptés en vue de mettre en œuvre les efforts des collectivités territoriales afin de réduire les impacts de la crise sanitaire, il a été constaté le recours répétitif aux bons de commande, parfois même dans des cas qui ne revêtaient pas un caractère d'urgence. Dans le même sens, il y a eu recours pour plus de 80% des marchés publics à des marchés négociés, souvent en optant pour la consultation d'une seule société, ce qui fait perdre à la collectivité l'opportunité de choisir une offre meilleure en termes de coût, de qualité et des conditions et délai de livraison. En ce qui concerne les conventions conclues par les collectivités territoriales à cet effet, une différence a été enregistrée dans le degré d'implication des trois niveaux de collectivités. En effet, les régions se sont largement engagées pour des conventions à la fois dans les secteurs sanitaire, économique et social. Tandis que la part des communes engagées à cet égard reste limitée.

Au vu de ce qui précède, et pour être mieux préparer à participer efficacement à la gestion des crises, **les Cours régionales des comptes (CRC) ont recommandé** d'introduire la dimension de la gestion des risques parmi les priorités de ces collectivités et de mettre en œuvre des plans de formation et de renforcement des compétences en matière de gestion des risques sanitaires à l'instar de ceux liés aux inondations, aux séismes et à l'invasion des sauterelles.

En plus, et compte tenu du rôle fondamental assuré par les communes dans la préservation de la santé publique, **les CRC ont recommandé** une mise à niveau ciblée des bureaux communaux d'hygiène. A signaler, dans ce cadre que les CRC mènent, au titre du programme annuel de 2022, une mission thématique sur les bureaux communaux d'hygiène. **Elles ont**

également préconisé d'identifier davantage les secteurs touchés par la pandémie au niveau de chaque territoire, et ainsi œuvrer au renforcement des actions de partenariat et de coordination afin d'atténuer les effets futurs de la pandémie, tant sur le plan sanitaire, social ou économique.

Par ailleurs, et afin d'assurer la continuité des services, **les CRC ont recommandé** de s'engager davantage dans la digitalisation des procédures et des démarches (à l'instar de la généralisation de l'utilisation de la plateforme numérique « Rokhas » dans le domaine de l'urbanisme). **Elles ont préconisé**, en outre, d'assurer la mise en œuvre rapide des interventions des collectivités territoriales en période de crise via l'élaboration d'un plan proactif de gestion des commandes publiques et des contrats, tout en respectant, dans la mesure du possible, le principe de libre concurrence et prévenir tout abus.

Gestion des régions : Planification stratégique à renforcer et sources de financement à diversifier

La loi organique n°111.14 relative aux régions a doté ces collectivités d'un certain nombre de compétences diverses pour pouvoir contribuer au développement économique et social, à la réduction des disparités territoriales, au développer des capacités et à la promotion de la réalisation des objectifs de développement durable au niveau régional.

Ainsi et conformément à l'article 80 de la loi organique n°111.14, la région est chargée, dans son ressort territorial, des missions de promotion du développement intégré et durable. À cet effet, la région s'occupe de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre du programme de développement régional et du schéma régional d'aménagement du territoire, selon une approche participative qui assure l'intégration et la convergence entre les orientations stratégiques de la politique de l'État et les besoins de développement au niveau régional.

En ce qui concerne la planification stratégique, les conseils délibérants de 11 régions ont approuvé leurs programmes de développement régional (PDR), au cours de la période 2017 - 2019, pour un coût total d'environ 377 MMDH. A ce niveau, il a été constaté le non - respect de la hiérarchie des documents de planification prévue par la loi organique relative aux régions. Des insuffisances ont également été enregistrées dans la prise en compte des stratégies et programmes sectoriels et dans la détermination des priorités et la localisation des projets, ainsi que dans la mise en œuvre

des mécanismes de monitoring, du suivi et d'évaluation. En outre, l'orientation concomitante des ressources et des moyens vers d'autres programmes ou projets parallèles a fait perdre à certains PDR leur finalité de planification.

De même, si la question de la programmation par les régions des projets qui ne relèvent pas de leurs compétences propres ou partagées, peut à première vue dénoter une volonté des conseils des régions concernées de programmer des projets à caractère social qui ont un impact direct sur la population ou au fait que les régions ont gardé cette culture de se considérer en tant que niveau compensant les déficits des budgets des communes, ceci est également dû à la diversité dans l'interprétation des dispositions juridiques liées aux compétences des régions, ainsi qu'à la multiplicité des interférences entre les différentes compétences des collectivités territoriales concernées et des départements ministériels compétents.

Ainsi, **les Cours régionales des comptes (CRC) ont insisté** sur la nécessité de la consécration, conformément à l'article 143 de la constitution, du rôle prééminent des régions, par rapport aux autres collectivités, dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires. **Elles ont souligné**, également, l'importance de consolider davantage le principe de démocratie participative, en mettant en place par les conseils des régions, tel que prévu par l'article 139 de la constitution, des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement.

Ainsi, **les CRC ont préconisé** de revoir les dispositions juridiques liées aux régions de manière à permettre une délimitation plus précise de leurs compétences afin d'éviter les multiples interprétations et de réduire les interférences avec les compétences d'autres acteurs territoriaux. **Elles ont également recommandé**, aux régions, d'accorder l'importance nécessaire à la phase du diagnostic, de compiler les différentes données sectorielles liées au développement régional et d'assurer l'intégration des projets inscrits dans les plans et programmes parallèles dans les PDR, afin d'améliorer la vision stratégique des régions concernées, ainsi que de veiller à regrouper les projets de développement liés à un même domaine au sein des sous programmes, cohérents dans leurs contenus et intégrés dans leurs objectifs et finalités.

S'agissant de la gestion des conventions de coopération et de partenariat, la méthodologie de planification et de conception des partenariats n'est pas encore claire. Ainsi, le manque de prise en compte, lors de la préparation des conventions, des objectifs de développement

régional, dans son acception large y compris l'implémentation des programmes et plans de l'Etat et des établissements et entreprises publics, et la considération de la région comme une simple source ou complément de financement, dont le rôle s'achève dès le transfert de leurs quotes-parts aux partenaires, ont impacté la performance des régions concernées, que ce soit au niveau du suivi de la mise en œuvre desdites conventions ou dans l'atteinte des objectifs fixés et dans des délais raisonnables. Aussi, la non adoption d'un référentiel de procédures clair et formalisé des contrats - programmes conclus entre l'Etat et les régions, constitue une contrainte pour certaines régions et réduit la perception sur le rôle des contrats-programmes en tant que mécanismes efficaces pour la réalisation des projets de développement régional ayant un impact dans le temps et dans la finalité.

Dans ce cadre, les régions sont invitées à développer une vision claire quant à la gestion des partenariats dans lesquels elles comptent s'engager, notamment lors de la conclusion de contrats-programmes avec l'Etat, selon la vision « plan - programme - projet - convention » au lieu de la vision "secteur - projet - convention". Tout en soulignant que la conclusion d'une convention de coopération et de partenariat, doit être vue comme un mécanisme favorisant le cadre organisationnel et procédural pour la mise en œuvre du projet escompté. Par conséquent, une importance considérable doit être accordée à la question du suivi et d'assurance que l'impact de la mise en œuvre des conventions a conduit à la réalisation des objectifs escomptés.

En conséquence, **les CRC ont recommandé** d'affiner davantage le modèle de contrat - programme entre l'Etat et les régions, dans le but de définir le cadre et le rôle de chacun selon les responsabilités qui lui sont confiées.

Elles ont également recommandé de procéder, dans une première étape, à une revue et une évaluation des conventions déjà conclues pour activer, actualiser ou ajuster celles qui peuvent être mises en œuvre et résilier, le cas échéant, celles jugées non réalisables. Dans le même sens, **les CRC ont préconisé** la mise en place d'une approche claire et formalisée de gestion des partenariats et de la coopération au niveau des régions, basée sur la réalisation des programmes de développement régional et la fixation de critères d'affectation des contributions financières en fonction des besoins exprimés. En plus, **elles ont recommandé** de mettre en œuvre des mécanismes de suivi de la réalisation des programmes de développement régional et des conventions, tout en veillant à ce que les fonds versés soient récupérés en cas de manquement des partenaires des entités à leurs obligations.

En matière de gouvernance institutionnelle, certaines régions ont œuvré durant la période 2016-2020 à l'adoption de modes de gestion modernes, en implémentant les organes prévus par la loi organique relative aux régions, notamment les agences régionales d'exécution des projets (AREP), et en veillant à la coordination de leurs actions, via les Walis des régions, avec les différents acteurs à l'échelle régionale (notamment les services déconcentrés de l'Etat, les SDR, les SDL, les établissements publics locaux, les établissements de l'Etat à compétence territoriale, les centres régionaux d'investissement, les agences de développement du nord, du sud et de l'oriental, ainsi que les fédérations professionnelles telles que les conseils régionaux du tourisme).

A ce niveau, la loi organique 111.14 a confié aux AREP des missions d'assistance aux régions lors de l'étude et de l'élaboration des PDR et de leur exécution et la possibilité d'exploiter et de gérer des projets pour le compte des régions. Or, il a été soulevé un décalage entre les régions dans les degrés d'activation des rôles des agences. Cette situation nécessite de clarifier davantage les dispositions réglementaires régissant l'intervention des AREP dans la mise en œuvre des projets et ses relations avec les acteurs régionaux, notamment les régions et leurs conseils délibérants, pour que leur intervention soit efficace à toutes les phases de la mise en œuvre des programmes de développement régional, de la conception à la mise en œuvre et également à l'évaluation des performances et de l'impact. Il a été également relevé, dans ce cadre, une multiplicité d'intervenants dans l'exécution des projets au niveau territorial, avec une insuffisance, voire un manque, de concertation entre eux.

D'autre part, et **s'agissant de la gestion des régions de leur portefeuille financier** constitué des participations dans le capital des sociétés créées avec des partenaires du secteur public et privé, il a été relevé un manque de suivi de l'usage des contributions mentionnées, et des activités des entreprises concernées. Il a également été constaté que certaines régions se sont engagées dans la création de sociétés de développement régional sans mener d'études de faisabilité approfondies relatives aux aspects techniques, juridiques et financiers.

Dans ce sens, **les CRC ont recommandé** de renforcer les capacités des AREP et de veiller à ce que des mécanismes efficaces et de coordination des actions, avec celles des régions et des autres acteurs, territoriaux soient mis en place. En outre, **Elles ont préconisé** de veiller à adapter les participations aux sociétés de développement créées aux dispositions des lois organiques des collectivités territoriales, ainsi que de remédier aux carences que connaissent les sociétés de développement régional, en termes de suivi régulier par les régions de l'usage de leur participation.

S'agissant de la gestion financière des régions, leurs recettes totales ont connu une croissance remarquable durant la période 2016-2019, s'élevant à 114%, en passant de 5,26 MMDH à 11,24 MMDH. La croissance de ces recettes aurait pu suivre la même tendance à la hausse, en 2020 qui a enregistré des recettes totales d'environ 8,86 MMDH, n'eût été les répercussions de la pandémie de Covid-19 2020. En revanche, les dépenses totales des régions ont augmenté au cours de la même période à un rythme supérieur à celui des recettes. En effet, ces dépenses sont passées de 2,85 MMDH en 2016 à 9,51 MMDH en 2019, réalisant un taux de croissance global de 235%. Cependant, le volume des dépenses exécutées, a connu, en raison des effets de la pandémie, une baisse en 2020 d'environ 9,1% pour s'établir à 8,65 MMDH.

En conséquence, le rythme élevé de la croissance des dépenses des régions, par rapport à celui des recettes, s'il n'est pas bien maîtrisé, pourrait compromettre leur équilibre financier. Ainsi, l'adoption d'une stratégie intégrée afin de développer leurs recettes propres s'avère nécessaire. Dans ce cadre, **les CRC ont recommandé** de diversifier les ressources de financement des régions à travers l'implication des institutions financières et l'adoption de nouvelles alternatives de financement adaptées, et de recourir lorsque les conditions le justifient au partenariat public-privé.

D'un autre côté, la capacité d'investissement des régions, durant la période 2016-2020, a enregistré un taux de croissance de 150%, en passant de 7,18 MMDH à 17,97 MMDH. Malgré cette évolution positive, il a été soulevé un manque de proportionnalité entre les capacités d'investissement des régions et leurs parts effectives dans le financement de leurs programmes de développement régional. Pour cela, **les CRC ont recommandé** d'assurer un équilibre raisonnable entre capacité d'investissement des régions et leur quotepart dans le financement de leurs programmes de développement régional.

En ce qui concerne la gestion des commandes publiques, et malgré la mise en place des AREP, les capacités de gestion limitées des régions affectent leur aptitude à mettre en œuvre les mécanismes de gouvernance et à mettre en place un système de contrôle interne efficace et efficient au sein de leur structure administrative. Dans ce sens, les régions se trouvent toujours confrontés au défi de renforcer l'action de leurs AREP et d'attirer des ressources humaines qualifiées capables de les assister à concevoir et à mettre en œuvre les PDR. Sinon, elles seront toujours amenées à recourir à l'expertise externe.

Dans ce cadre, et en relation avec la planification stratégique, il a été constaté que toutes les régions ont eu recours à des bureaux d'études privés en vue de l'élaboration de leur PDR. Cependant, ce processus a connu, au

niveau de certaines régions, quelques insuffisances qui concernent, notamment, le coût élevé de certaines études réalisées dans ce cadre ainsi que des écarts importants entre les coûts de ces études (le coût a varié entre 01 et 19,4 MDH). De plus, il a été relevé la non-prise en compte de l'expérience et de l'expertise dans le domaine de la planification stratégique territoriale en tant que critères d'évaluation des offres des bureaux d'études concernés, ainsi que la non-adoption de mécanismes permettant une évaluation objective des qualifications et des offres techniques des concurrents. Ceci a entraîné l'attribution de la préparation des programmes de développement à des bureaux qui manquent d'expérience dans le domaine de la planification stratégique.

Dans ce contexte, et compte tenu du volume des commandes publiques exécutées par les régions durant la période 2016-2020, avec un total de près de 7.782 commandes, d'une valeur totale d'environ 24 MMDH, **les CRC ont rappelé** la nécessité de mettre en place un système de contrôle interne efficace et efficient et de veiller à son actualisation de manière continue, afin de permettre le suivi et le traitement des risques et d'instaurer un environnement de contrôle favorisant les principes de transparence et de responsabilité dans la gestion des opérations. Cela nécessite le développement d'un progiciel intégré permettant d'enregistrer les différentes opérations liées à l'intervention des régions. Ainsi, celles-ci devraient œuvrer à mettre en place et à renforcer la fonction d'audit interne en raison de son importance pour assurer l'interaction des mécanismes du système de contrôle interne avec les évolutions et les contraintes pratiques.

Principaux aspects de la gestion des communes en milieu rural :

efforts à poursuivre pour remédier aux insuffisances constatées au niveau de certains services de base

En 2021, les Cours régionales des comptes (CRC) ont procédé au contrôle de 87 communes en milieu rural, réparties sur 39 préfectures et provinces de onze régions du Royaume. Les communes, qui ont fait l'objet de contrôle, fournissent leurs services à environ 903.515 habitants, selon le recensement général de la population et de l'habitat de 2014. Ces missions sont axées, essentiellement, sur la gestion des services de proximité et la réalisation des projets d'infrastructure.

S'agissant de la prestation de services de base, notamment l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement liquide, l'éclairage public, la collecte des déchets ménagers et la maintenance des routes et des

pistes, et malgré les efforts déployés par les départements ministériels, les établissements publics compétents et les collectivités territoriales pour assurer l'accès auxdits services en milieu rural et leur généralisation, un certain nombre d'insuffisances ont été enregistrées.

En effet, les missions de contrôle ont relevé une carence de l'adduction d'eau potable au niveau de 12 communes, car certaines conventions relatives aux projets de généralisation de l'approvisionnement en eau potable n'ont pas été réalisées ou accusent des retards dans leur mise en œuvre, il s'agit notamment de trois conventions totalisant un montant de 103 MDH. En plus, bien que des sources d'eau naturelles ou des puits aient été aménagés, au niveau de cinq communes ayant fait l'objet de contrôle, les efforts déployés restent insuffisants, ce qui s'est traduit souvent par l'apparition des disparités entre les habitants au sein d'un même territoire.

De même la gestion de la distribution de l'EP par les associations, hormis ses avantages, mérite d'être mieux encadrée et suivie pour prévenir toute instrumentalisation ou avantages particuliers.

Ainsi, et pour atteindre les objectifs escomptés et avoir l'impact souhaité, le programme national d'approvisionnement en eau potable et d'irrigation pour la période 2020-2027, doté d'une enveloppe financière de 115,4 MMDH et dont la convention cadre de sa mise en œuvre a été signée en 2020, doit tenir compte des contraintes territoriales et garantir la coordination dans l'action des différents intervenants.

Ainsi, **les Cours régionales des comptes (CRC) ont recommandé** l'activation concertée de la mise en œuvre des projets d'approvisionnement en eau potable selon une approche globale et intégrée et en coordination avec tous les acteurs, pour assurer la généralisation de ces services. **Elles ont également recommandé** d'étudier la possibilité de confier à des organismes publics régionaux ou intercommunaux la gestion du service de distribution d'eau potable au profit de la population en milieu rural.

De même, **les CRC ont invité** au partage des bonnes pratiques prévalentes dans certains espaces territoriaux concernant la gestion de la rareté d'eau. **Elles considèrent**, en plus, que la composante sensibilisation, à travers le tissu associatif local, les écoles et les mosquées, est d'une grande importance pour rationaliser l'utilisation de l'eau, et contribuer, ainsi, à l'amélioration de l'approvisionnement des habitants en cette matière vitale.

En ce qui concerne la gestion du service d'assainissement liquide d'importance primordiale dans la protection de l'environnement, la plupart des habitants des communes objet de contrôle, en particulier celles formant de grandes agglomérations, recourent à des solutions traditionnelles telles que les fosses à usage unique, avec les risques sanitaires et

environnementaux associés, en particulier pour les terres agricoles voisines et les eaux souterraines. En plus, ces communes ne disposent pas d'une vision claire relative à la mise en place d'un réseau d'assainissement liquide et à la résolution du problème des eaux usées.

Un suivi rigoureux du programme national d'assainissement liquide et de traitement des eaux usées s'impose, au vu de l'importance de son enveloppe financière (42,76 MMDH), et surtout pour assurer la réalisation de son objectif ambitieux de raccorder intégralement au réseau d'assainissement environ 36 millions d'habitant d'ici 2040, dans 365 villes et centres urbains ainsi que 1.207 agglomérations rurales.

Aussi, la tendance urbanistique en zones rurales à la périphérie des grandes villes, caractérisée par le recours à des solutions individualisées d'assainissement liquide, doit être examinée avec rigueur et dans une vision d'aménagement globale et soutenue.

En ce qui concerne d'assainissement solide, dix communes ayant fait l'objet de contrôle ne procèdent pas à la collecte des déchets ménagers et assimilés et à leur mise en décharge publique, malgré l'acquisition d'équipements et de camions à cet effet, ou le font partiellement en assurant ce service uniquement au niveau du centre et des zones adjacentes.

En plus, la problématique des dépôts anarchiques des déchets et gravats en plein nature (forêts, bords des rivières, Merja...) doit être affrontée avec rigueur.

Au vu de ce qui précède, **les CRC ont recommandé** la mise en place en milieu rural d'un système d'assainissement liquide adéquat et proportionné à l'évolution de la population, ainsi que la collecte et l'évacuation adéquate des déchets ménagers. **Elles considèrent** que la réalisation de décharges publiques contrôlées dans le cadre de partenariats entre les communes riveraines contribuera à réduire les effets négatifs des déchets sur l'environnement, tout en accompagnant ces démarches par des opérations de sensibilisation à même de garantir une meilleure adhésion de la population.

Les CRC ont préconisé, en plus, la création d'emplacements dédiés à l'évacuation et au dépôt des gravats et la sensibilisation à cet égard des fédérations des promoteurs immobiliers et des transporteurs.

Concernant l'entretien du réseau d'éclairage public et la maîtrise de la consommation d'énergie électrique y afférente, six communes contrôlées ne disposent pas d'une base de données du réseau d'éclairage public permettant de suivre l'état des équipements électriques. Cette situation ne permet pas la programmation des opérations de maintenance de manière préventive et régulière. Ainsi, le non remplacement des luminaires et

équipements après l'expiration de leur durée de vie, fait supporter aux communes des coûts supplémentaires à cause des taux élevés de leur consommation d'énergie électrique. Il y a lieu de signaler, à cet égard, que le service public d'éclairage est considéré comme le deuxième poste budgétivore au niveau des communes, avec un taux variant entre 30% et 40%.

Dans ce cadre, il importe de signaler l'élaboration d'un programme d'efficacité énergétique pour 220 communes qui s'étend sur la période 2020-2040, pour un coût total de 11,43 MMDH.

En ce qui concerne l'entretien des routes et des pistes en milieu rural, en plus de la multiplicité des intervenants sans mise en place de mécanismes efficaces de coordination entre eux, il a été relevé la détérioration de l'état des routes dans certaines communes à cause de la non réalisation de l'entretien périodique selon un programme préalablement établi et définissant les priorités d'intervention afin d'augmenter la durée de vie théorique des routes et des ouvrages techniques. A ce niveau, il y a lieu de noter que les communes en milieu rural ne sont pas suffisamment assistées et accompagnées par les services déconcentrés de l'Etat, notamment ceux à vocation technique.

A ce titre, **les CRC ont recommandé** de veiller à la maîtrise de la consommation d'énergie électrique liée à l'éclairage public, à travers l'utilisation des luminaires économiques et la mise en place d'un système de suivi et de contrôle des factures et des points qui enregistrent des consommations excessives, et d'assurer l'entretien périodique du réseau d'éclairage public.

En plus, les CRC ont préconisé la mise en place de mécanisme de coordination entre les différents intervenants dans le domaine de la construction et l'entretien des routes et des pistes en milieu rural, et l'adoption et la mise en œuvre d'un programme de maintenance y afférent.

S'agissant de l'exécution des projets et des commandes publiques, il a été constaté que certaines communes ne procèdent pas à l'assainissement de l'assiette foncière abritant les projets avant d'entamer leur réalisation, avec un risque imminent de contentieux judiciaires avec les tiers, ou d'entrave de l'exécution de projets du fait de l'opposition des propriétaires du foncier. En plus, les missions de contrôle ont révélé la réalisation des travaux en l'absence des études préalables pour déterminer les caractéristiques et les quantités des travaux à exécuter au niveau de 13 communes, au moment où les études techniques effectuées par 19 communes ne répondent pas aux conditions de qualité requises. De même, 46 communes n'ont pas assuré un suivi adéquat et continu de leurs projets

et n'ont pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer de la qualité des travaux réalisés avant leur réception.

Dans ce cadre, **les CRC ont recommandé** l'élaboration d'études techniques préalables afin de mieux maîtriser les besoins des projets à réaliser, l'assainissement de l'assiette foncière abritant les projets avant de procéder à leur mise en œuvre, le suivi de l'exécution des travaux de manière régulière, et le contrôle de la qualité des matériaux utilisés et des travaux réalisés. **Elles considèrent également** que l'appui et l'assistance de ces communes par les différents acteurs territoriaux, via Messieurs les Walis et Gouverneurs, est nécessaire l'amélioration de la conception et l'exécution des projets publics.

Stratégie Nationale des Déplacements Urbains : nécessité de mieux encadrer le secteur et d'assurer des mécanismes de financement adaptés

La mobilité urbaine est considérée comme un levier majeur pour faciliter l'accès équitable des citoyens aux opportunités économiques et aux services publics et pour favoriser la mixité sociale au sein des villes. Selon les projections démographiques du HCP de l'année 2022, plus que 76% de la population urbaine reste concentrée dans 45 communes abritant une population qui dépasse 100.000 habitants. Le parc automobile national (véhicules utilitaires et de tourisme) est passé de 3,5 millions véhicules en 2015 à 4,4 millions en 2020, soit une évolution d'environ 26%. Cette augmentation continue du taux de motorisation accentue la fréquentation des voies urbaines et participe davantage à la congestion de la circulation au niveau des centres urbains.

Conscient de ces enjeux de la mobilité urbaine, le ministère de l'Intérieur a piloté la mise en œuvre d'une « stratégie nationale » des déplacements urbains (SNDU), à partir de l'année 2008. L'objectif global consiste à établir un système de déplacements urbains efficace, de qualité, au moindre coût, respectueux de l'environnement et garantissant une viabilité financière durable, avec priorité au transport en commun.

En ce qui concerne le cadre stratégique, le secteur de la mobilité urbaine est encadré par une note stratégique, datant d'avril 2008, qui ne comporte pas le niveau de précision et de convenance nécessaires pour instaurer une véritable stratégie nationale des déplacements urbains et qui ne peut constituer à elle seule un référentiel fournissant une vision globale, intégrée et cohérente du secteur. En outre, l'appréciation de l'alignement des

actions opérationnelles prévues par le plan d'action de ladite note stratégique par rapport à son objectif stratégique global, permet de constater que ledit plan ne couvre pas l'ensemble des aspects stratégiques annoncés. Tel est le cas des mesures relatives au respect de l'environnement, nonobstant la consécration de cette dimension comme l'un des axes d'intervention majeurs dans l'objectif stratégique global de la SNDU.

De même, la SNDU n'a pas pris en compte le contenu des autres stratégies territoriales et sectorielles en liaison avec les déplacements urbains, notamment le secteur du transport et de la logistique, le secteur de l'énergie, en plus du secteur de l'environnement et du développement durable. En effet, la conception dudit cadre n'a pas prévu les conditions nécessaires à la convergence des actions opérationnelles planifiées avec les autres plans d'action liés à ses secteurs. En outre, la déclinaison territoriale de la SNDU a été opérée par voie de correspondance administrative avec les acteurs locaux en se limitant à des volets restreints du cadre stratégique en l'absence d'un plan de déclinaison territoriale de la SNDU destiné à piloter efficacement sa mise en œuvre territoriale et à responsabiliser l'ensemble des parties prenantes dans l'exécution des projets y afférents.

Dans ce cadre, **la Cour des comptes recommande au ministère de l'Intérieur** de procéder à l'actualisation de la SNDU selon une approche intégrée et participative, permettant une conception pertinente et cohérente des orientations stratégiques, en s'appuyant sur un cadre logique axé sur les résultats. De même, **Elle a recommandé** de doter le nouveau cadre stratégique d'un organe de gouvernance afin d'assurer le pilotage et la déclinaison flexible des mesures stratégiques et de veiller au suivi et à l'évaluation continue des réalisations.

Concernant le cadre légal et institutionnel, l'analyse du cadre juridique du secteur de la mobilité urbaine a montré la nécessité de le compléter par l'adoption, notamment, d'une loi organisant les déplacements urbains et instituant les autorités de gouvernance au niveau territorial, et ce en vue d'assurer la coordination et la cohérence des interventions des différents modes de transport au sein des périmètres des agglomérations urbaines, ainsi que l'adaptation du cadre légal de la gestion déléguée des services publics aux modes modernes d'externalisation des services des transports urbains.

Aussi, l'examen du cadre institutionnel actuel du secteur de la mobilité urbaine fait ressortir une multiplicité d'intervenants au niveau stratégique et opérationnel et un éparpillement des compétences. En outre, l'absence d'une entité chargée d'établir la coordination à l'échelle locale et d'un cadre organisationnel pérenne des établissements de coopération

intercommunale, leur permettant la mobilisation des ressources humaines et financières adéquates et leur optimisation, limite le rôle de ces établissements en matière de gestion intégrée des déplacements urbains et de réalisation des investissements en profitant des économies d'échelle.

A ce titre, **la Cour a recommandé** d'activer le processus de préparation et d'adoption d'une loi sur l'organisation des déplacements urbains, permettant d'asseoir un fondement juridique pour les plans de déplacements urbains, d'encadrer les mécanismes d'organisation et de gestion des transports urbains et d'organiser les interventions des différents modes de transport.

En ce qui concerne les fonctions de la planification et de la gestion opérationnelle des déplacements urbains, plusieurs villes ont initié un processus de planification des déplacements urbains à partir de 2008 avec l'adoption d'une première génération de PDU. Néanmoins, le bilan reste mitigé. En effet, 10 villes seulement disposent de leurs PDU et six autres villes en cours de leur préparation. Ainsi, la moyenne nationale de mise en œuvre de ces plans ne dépasse pas 46%.

Aussi, l'examen des liens d'interdépendance entre les PDU et les autres documents d'urbanisme (SDAU, PAU, etc.) révèle l'absence de mécanismes formels de convergence permettant de mettre en cohérence ces documents.

De même, l'examen des travaux préparatoires du recours aux gestions déléguées du service du transport urbain par bus a montré le non-recours aux PDU lors de cette phase ainsi que l'absence d'une vision intégrée des communes concernant l'organisation et le développement de ce service. En effet, l'absence de ces outils de planification à l'échelle territoriale affecte la capacité des contrats de gestion déléguée conclus à satisfaire les besoins futurs du service du transport et des conditions de son développement, au regard des exigences de l'étalement urbain, de la dynamique des déplacements des habitants au sein du périmètre urbain et ses périphéries, de la planification de la répartition et de l'intégration des lignes de transports entre les différents modes à l'avenir (tramways, transport par autobus, transport par grand taxi, etc.), ainsi que de leur rattachement via des plateformes d'échanges multimodales aux gares routières, gares des chemins de fer, aéroport et ports.

A cet égard, **la Cour a recommandé** de prendre les mesures appropriées en vue de rendre obligatoire la mise en place des PDU pour les agglomérations disposant d'une population de plus de 100.000 habitants. Aussi, **Elle a recommandé** de veiller à l'implémentation et l'opérationnalisation du système de suivi de la mobilité urbaine (SSMU), permettant le maintien d'une base de données large et pertinente sur les

déplacements urbains dans les agglomérations et d'exploiter ses indicateurs dans le processus de pilotage stratégique du secteur.

Concernant la gestion opérationnelle de la circulation et du stationnement, il a été relevé l'absence de plans de circulation et de stratégie de stationnement en vue de fixer les priorités des réseaux routiers, de réguler la demande de déplacement, d'améliorer la circulation et de mettre en place une gestion moderne des feux de circulation pour la plupart des villes marocaines. Deux villes seulement (Casablanca et Agadir) ont mis en place un plan de circulation. En outre, il y a lieu de noter l'absence, au niveau communal, d'une unité de gestion de la circulation et du stationnement (UGCS) tel que dicté par la note stratégique de la SNDU.

Sur un autre plan, la gestion du stationnement par les communes dans le cadre de contrat de concession ou de location n'offre pas l'opportunité d'une amélioration du service des déplacements urbains et ne participe pas à son développement. De même, l'analyse de la situation des SDL en charge de la gestion des services de stationnement au niveau des villes de Rabat, Casablanca, Fès et Marrakech a révélé que ces sociétés souffrent de difficultés financières impactant leurs capacités d'investissement dans le domaine de stationnement. En effet, et entre autres, la suspension des mesures d'immobilisation des voitures en cas de non-paiement des droits de stationnement, jugée ne faisant pas partie des prérogatives d'une société délégataire, a contribué à la baisse de leurs chiffres d'affaires.

Dans ce cadre, **la Cour a recommandé** d'accompagner les villes dans la mise en place des unités de gestion de la circulation et du stationnement (UGCS), tout en élaborant un cadre organisationnel et opérationnel type pour ces nouvelles unités et de veiller à la préparation d'un cahier des charges type pour l'établissement des plans de circulation au sein des villes, ainsi qu'un référentiel national pour la préparation des stratégies de stationnement.

En matière de **développement du transport urbain collectif**, et nonobstant de la consécration de sa priorité dans le système des déplacements urbains par la note stratégique de la SNDU, il reste confronté à plusieurs limites qui contribuent à l'insuffisance de l'offre du transport en commun par bus et à la non-intégration des différents modes de transports et particulièrement les tramways, les bus et les grands taxis. À cet égard, il y a lieu de relever l'insuffisance des études préalables relatives à la restructuration des réseaux de transports urbains, à la hiérarchisation desdits réseaux et à la définition de l'offre relative à chaque ligne de transports au cours de la phase de la contractualisation, ainsi que l'absence de plusieurs dispositions contractuelles nécessaires à l'encadrement de la relation contractuelle avec les sociétés du transport urbain. À cela s'ajoute,

les carences soulevées lors de la phase d'exécution relatives au non-respect des sociétés délégataires de leurs programmes d'investissement et de leurs engagements contractuels ainsi que l'insuffisance du système de suivi et d'évaluation déployé par les communes du fait de l'insuffisance de leurs capacités et leurs expertises techniques.

La **Cour a recommandé** la nécessité d'établir les contrats des gestions déléguées sur la base des études de restructuration et de développement des transports collectifs, qui intègrent l'analyse de la demande et de l'offre en tenant compte de la complémentarité des différents modes de transports publics et de l'évolution des besoins futurs. **Elle a recommandé également** de mettre en place un dispositif d'évaluation de la qualité du service requise, assorti d'indicateurs de performance adéquats qui s'articulent essentiellement sur le point de vue du client sur le service fourni.

Concernant **le financement de la mobilité urbaine**, la performance du secteur des déplacements urbains demande des capacités financières suffisantes pour financer l'investissement initial, l'exploitation, la maintenance et le renouvellement des infrastructures. Néanmoins, le financement de ce secteur reste dépendant des ressources budgétaires de l'État, surtout avec l'insuffisance des capacités financières des collectivités territoriales. Consciente de cette problématique de financement, la SNDU avait recommandé de considérer des ressources financières additionnelles, en faisant contribuer davantage les bénéficiaires directs ou indirects des infrastructures de transport, et en développant les partenariats public-privé. Néanmoins, la mobilisation d'autres sources de financement reste limitée, et le secteur n'arrive pas encore à attirer les investissements du secteur privé, en l'absence d'avantages concurrentiels pour aider les sociétés privées à supporter les risques, notamment commerciaux liés au financement d'infrastructures lourdes de déplacements. Il convient de souligner, dans ce cadre, l'importance d'ouvrir à la diversification des services proposés en vue de cibler de nouveaux usagers à l'instar des transports des employés, transports scolaires et universitaires ou encore transports collectifs des particuliers.

Pour cela, **la Cour a recommandé** l'adoption d'une stratégie de financement du secteur de la mobilité urbaine permettant de concevoir des systèmes de financements adaptés et pérennes, de mobiliser les ressources financières adéquates et de mettre en place un cadre institutionnel et organisationnel à même de favoriser le développement des partenariats public-privé dans ce domaine.

Les agences urbaines : réforme globale à mettre en œuvre pour un repositionnement de ces établissements

Les agences urbaines font partie intégrante du dispositif institutionnel et moyens de planification et de gestion urbaine que l'Etat a mis en place afin de faire face aux défis démographiques et urbains et de maîtriser l'expansion urbaine et le développement des territoires et du cadre de l'investissement.

Le Maroc compte actuellement 30 agences urbaines relevant de l'autorité gouvernementale chargée de l'Urbanisme et de l'aménagement du territoire et dirigées par un directeur à l'exception de l'agence urbaine de Casablanca qui est dirigée par un gouverneur et relève du ministère de l'Intérieur.

Le budget global des 29 agences sous tutelle du ministère chargé de l'Urbanisme est d'environ 1 MMDH, au titre de l'exercice 2020 pour un effectif total de 1982 employés. En termes de gestion urbaine, une moyenne de 100.000 dossiers sont instruits par an dont environ 80.000 portants sur de petits projets.

La Cour a soulevé plusieurs insuffisances dans l'exercice des missions des agences urbaines et ce malgré leur importante contribution à l'avancée réalisée par notre pays dans les domaines d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la grande expérience qu'elles ont cumulée depuis plus de 30 ans.

Ainsi, concernant l'exercice des attributions des agences urbaines, l'effort mené par ces établissements en matière de couverture du territoire national en documents d'urbanisme a permis la production de plus de 700 documents de planification entre 2016 et 2021, (principalement des plans d'aménagement), permettant, ainsi, de porter le taux de couverture nationale de 68% à 85% en 2021. Cependant, des contraintes multiples, notamment la place prépondérante de la gestion urbaine dans leurs activités, particulièrement en rapport avec les petits projets urbains (80% des dossiers instruits pour autorisation), la lenteur et la complexité des procédures d'élaboration de ces documents, la multitude d'acteurs interférant dans le processus, la difficulté d'accès à l'information, l'insuffisance des ressources financières et de compétences spécialisés ainsi que d'autres contraintes en lien avec la délimitation de leur ressort territorial ; n'ont pas permis aux agences urbaines de s'acquitter pleinement de la mission fondamentale de préparation de documents d'urbanisme.

La Cour a aussi souligné le caractère rigide des documents d'urbanisme (dispositions figées pour une longue durée avec des modalités de révision nécessitant la duplication du processus d'établissement desdits documents), et la lenteur et le retard dans le processus de leur élaboration et approbation, ce qui ne leur procure pas la flexibilité nécessaire pour qu'ils puissent s'adapter aux dynamiques nouvelles des territoires et de répondre aux spécificités territoriales et aux évolutions rapides du terrain.

Concernant la mission d'assistance assurée par ces agences au profit des partenaires locaux, la Cour a pointé l'absence d'un cadre référentiel clair et a noté que les deux tiers de l'effort d'assistance fourni est accordé en dehors de tout cadre contractuel ou conventionnel devant préciser les conditions et les engagements des parties concernées.

A propos de la gouvernance des agences urbaines et les moyens humains et financiers dont elles disposent, la Cour a soulevé l'importance de revoir les modalités de fonctionnement des conseils d'administration notamment à travers la réduction du nombre de leurs membres, la création et l'activation de commissions relevant desdits conseils. La Cour a relevé également l'importance de développer les moyens financiers des agences et de renforcer les efforts de recouvrement (89 MDH de restes à recouvrer à fin 2021). La Cour a souligné l'importance de renforcer la capacité des agences urbaines à attirer les profils techniques adéquats pour faire face aux défis et évolutions du secteur.

Concernant la place et le positionnement des agences urbaines, la Cour a noté l'adoption de contrats-objectifs annuels entre le département de l'Urbanisme et chacune de ces agences, mais ces contrats ne sont pas adossés à une stratégie globale ou à des contrats programmes. Ces contrats-objectifs, abordent de manière dissociée de tout support budgétaire, essentiellement la couverture territoriale en documents d'urbanisme et n'offrent guère le moyen d'assurer un suivi des indicateurs de performance des agences.

Par ailleurs, la Cour a relevé la nécessité de renforcer le rôle et la position des agences en tenant compte du rôle des différents acteurs opérant dans le secteur de l'urbanisme (les autorités locales, les communes, les inspections régionales de l'urbanisme, etc.), eu égard, notamment, à la présence de chevauchement d'attributions dans le domaine de la planification, la faiblesse de valorisation de l'expérience de ces agences en matière de développement territorial et le non échange des bonnes pratiques dans le domaine.

Pour ce qui est de la capacité de réponse des agences urbaines aux défis et aux nouvelles orientations territoriales, la Cour a souligné les difficultés enregistrées à ce niveau. Cette situation est à attribuer, d'une part, à la non traduction, par l'autorité de tutelle, des nouvelles orientations territoriales en matière de développement urbain en vision formalisée, et d'autre part, au cadre légal et réglementaire actuel, (notamment les lois n°12-90 relative à l'urbanisme et n°25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, ainsi que le Dahir portant loi n°1-93-51 instituant les agences urbaines), qui ne répond plus aux défis actuels des agences urbaines. La Cour a soulevé également la nécessité pour ces agences de renforcer leurs ressources humaines, et de mettre en place les structures organisationnelles en vue de réussir progressivement leur transition numérique et dématérialiser les services rendus aux usagers.

Afin de remédier aux insuffisances soulevées, la Cour a recommandé au département chargé de l'Urbanisme et aux agences urbaines de redéfinir l'échelle d'intervention des agences à la lumière de la nouvelle organisation territoriale et des réflexions engagées par l'autorité gouvernementale chargée de l'Urbanisme et ce, à travers l'ajustement de leurs structures selon un schéma de hiérarchisation à des échelles pertinentes. **La Cour a recommandé également** de renforcer le rôle des agences en matière d'accompagnement des opportunités d'investissement et de développement à travers des instruments de planification et des règlements d'aménagement souples. De plus, **la Cour a recommandé** de procéder à une réforme du fonctionnement et de l'organisation des conseils d'administration de ces agences en conformité avec les bonnes pratiques en matière de gouvernance. En outre, **la Cour a recommandé** de revoir le cadre de contractualisation entre le département de tutelle et les agences urbaines en mettant en place des contrats programmes associant des objectifs clairs à des ressources budgétaires adéquates.

Par ailleurs, **la Cour a recommandé** d'accélérer, tout en le maîtrisant, le processus entamé de digitalisation de ces agences en visant l'unification et l'optimisation des solutions et de repenser la mission de contrôle, exercée par les agences urbaines, en veillant à promouvoir le recours aux nouvelles technologies pour le suivi des infractions et mettre cette mission au profit de la veille territoriale et l'évaluation des documents d'urbanisme.

Elle a recommandé, également, de mettre en place des mécanismes et des outils de motivation du personnel à même d'attirer et de pérenniser les compétences et d'instaurer un système de rotation périodique pour se conformer aux bonnes pratiques dans le domaine et anticiper les risques et pratiques liés à certains postes et tâches.

Gouvernance de l'agence pour l'aménagement de la Vallée du Bouregreg : modèle économique et financier à reconsidérer en vue d'assurer sa pérennité

Le projet d'aménagement et de mise en valeur de la vallée de Bouregreg est l'un des grands chantiers structurants pour le développement économique et social l'agglomération de Rabat-Salé. Ce projet s'étale sur une superficie de 6000 ha subdivisée en six séquences de l'aval vers l'amont (Bab Al Bahr, Al Sahat Al Kabira, Kasbat Abi Raqraq, Sahrij Al Oued, Al Menzeh Al Kabir, Macharif Hssain).

Au vu de l'importance stratégique, historique et écologique de la vallée, « l'Agence pour l'Aménagement de la Vallée du Bouregreg » a été créé en date du 23 novembre 2005. Les travaux d'aménagement de la vallée ont démarré à partir de janvier 2006.

Pour fixer les objectifs techniques, financiers et économiques assignés à l'agence, ainsi que pour planifier et arrêter le calendrier de la mise en œuvre et du suivi des projets d'aménagement, l'Agence a conclu deux contrats-programme avec l'Etat. Le premier couvre la période 2006-2012 pour un coût estimatif de 8,05 MMDH. Quant au deuxième contrat programme couvrant la période 2014-2018, il a prévu la mobilisation d'un investissement public global de l'ordre de 3 MMDH.

En matière de la gouvernance de l'agence, de par la loi portant création de l'agence, le conseil d'administration jouit de tous les pouvoirs et les compétences nécessaires pour l'administration de l'agence. Cependant, le nombre important de ses membres (légaux et invités) limite son efficacité et ne favorise pas l'adoption de résolutions de portée stratégique. Par ailleurs, il a été constaté que le conseil d'administration ne s'assure pas de la mise en œuvre de toutes ces résolutions stratégiques.

En outre, les opérations de filialisation et de prise de participations effectuées par l'agence ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une stratégie d'ensemble, claire et documentée. De plus, les filiales de l'agence ne disposent pas de stratégies propres découlant des orientations stratégiques de cette dernière.

D'autre part, l'organisation interne de l'agence a connu des changements continus, en raison de l'absence d'un organigramme officiel mis en œuvre. Par ailleurs, plusieurs responsables se sont succédé sur la gestion de certains pôles et directions pour des courtes durées, ce qui impacte la

performance des ressources humaines et la capitalisation des expertises et expériences, et réduit la stabilité des équipes.

À cet effet, la Cour des Comptes a recommandé de renforcer le rôle d'orientation et de surveillance du conseil d'administration de l'agence à travers la révision de sa composition et son fonctionnement, et de veiller au suivi de la mise en œuvre de ses choix stratégiques et ses résolutions.

La Cour a également recommandé de mettre en place un organigramme officiel de l'agence, en cohérence avec ses objectifs stratégiques et en adéquation avec la vision du projet d'aménagement et de valorisation de la vallée de Bouregreg.

Concernant le modèle économique et financier, les ressources propres générées par l'agence sont principalement issues des produits de la cession du foncier, ainsi que les produits de la cession des participations. Toutefois, l'agence n'a pu mobiliser lesdites ressources selon l'échéancier de la mobilisation prévu par le deuxième contrat-programme (2014-2018), ce qui a généré une moins-value en ressources propres en comparaison avec les prévisions de 411 MDH à la fin de l'exercice 2018. Cette situation a impacté la programmation des travaux d'aménagement selon les échéanciers prévus par le contrat programme précité.

Il convient de signaler que l'agence n'a pas mis en place une stratégie formalisée de mobilisation du foncier, qui décline les objectifs spécifiques, les zones prioritaires et les ressources nécessaires, et tenant compte des risques liés au foncier. Par conséquent, cette situation a engendré une lenteur dans l'assainissement de l'assiette foncière. En effet, le taux d'assainissement du foncier n'a pas dépassé 32% au niveau des quatre premières séquences du projet, sur une période de 14 ans (entre 2006 et 2020).

En outre, le versement des contributions des partenaires de l'agence pour le financement des projets n'a pas respecté l'échéancier prévu par le deuxième contrat programme. Le montant total des contributions non encore versées s'élève ainsi à 280 MDH, jusqu'en octobre 2021.

À la lumière de ce qui précède, la Cour a recommandé de réévaluer la soutenabilité du modèle économique et la garantie de ressources lui permettant d'assurer son fonctionnement et de mener de manière performante ses projets d'investissement.

La Cour a également recommandé d'actualiser le plan et les mécanismes de mobilisation des financements et des ressources additionnelles pour l'achèvement du programme d'investissement de l'agence, et ce dans le cadre d'un nouveau contrat-programme, mieux conçu et permettant la mobilisation de plus de ressources.

Plus spécifiquement, la Cour a recommandé à l'agence de mettre en place une stratégie formalisée d'acquisition et de sécurisation de foncier, fixant les objectifs à atteindre et les échéances temporelles relatifs à l'acquisition foncière, assortis d'indicateurs de performance, et déterminant les ressources et les sources de financement y afférentes, tout en tenant compte des risques et en élaborant les scénarios de leur gestion en temps opportun.

D'autre part, l'évaluation du **bilan des réalisations** relatives au deuxième contrat programme a fait ressortir une situation contrastée des résultats tant sur le plan financier que physique.

En matière des réalisations physiques des projets déclinés par le deuxième contrat-programme, il a été constaté que le programme d'investissement n'a pas été complètement réalisé, trois ans après sa date d'achèvement prévisionnelle. En effet, le taux d'avancement global du programme était de 58% en fin 2020. Par ailleurs, l'analyse des taux d'avancement de chaque composante du programme a fait ressortir de faibles réalisations au niveau des composantes relatives à la mise à niveau et la protection de la vallée contre les risques d'urbanisation ainsi que les acquisitions foncières des séquences III et IV, qui affichent un taux d'exécution respectif de 16% et 42% pour chaque composante. En outre, la composante relative à l'achèvement des aménagements des séquences I et II demeure inachevée avec un taux d'avancement global de 76%.

Dans le même contexte, l'Agence a décidé de mettre en instance le projet relatif à la protection du territoire où elle intervient contre les risques d'habitat insalubre. La suspension de ce projet a été dictée pour des raisons liées aux risques de renchérissement du foncier. Par ailleurs, la composante patrimoine n'a pas été réalisée par l'agence. À cet effet, cette dernière a conclu une convention de partenariat avec la Société Rabat Région Aménagement pour le transfert de certains projets à celle-ci.

Sur le plan financier, l'augmentation des coûts des projets programmés a constitué l'une des principales contraintes pour la réalisation du programme d'investissement du deuxième contrat programme, en raison des imprécisions récurrentes dans les estimations préliminaires ayant servi pour l'établissement des deux contrats-programmes.

À cet égard, la comparaison entre les coûts prévisionnels estimés par le deuxième contrat-programme et les coûts effectifs évalués à la juste valeur des investissements réalisés ou qui devront être réalisés, relève des surcoûts substantiels dans les emplois révisés des projets par rapport aux estimations initiales.

Les écarts les plus conséquents sont enregistrés au niveau de la rubrique relative aux acquisitions foncières projetées au niveau de la séquence III et IV. En effet, l'agence a été contrainte de surseoir à toute acquisition foncière pour le compte de cette rubrique en vue d'éviter les risques avérés de dépassement de budget et de préserver son équilibre financier.

Le surcoût total estimé par l'agence pourrait atteindre le montant global de 1.514 MDH, soit un taux de financement additionnel moyen qui dépasse de 149% les coûts prévisionnels du deuxième contrat-programme.

À ce titre, la Cour a recommandé d'améliorer le système de pilotage et de gestion des projets d'investissement portés par l'Agence et s'ouvrir sur de nouveaux mécanismes, tel que la maîtrise d'ouvrage déléguée, en vue d'honorer complètement son programme d'investissement prévisionnel.

Suivi de la mise en œuvre des recommandations

En application des dispositions de l'article 3 de la loi n°62.99 portant Code des juridictions financières, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°55.16, et conformément aux bonnes pratiques adoptées par les Institutions Supérieures de Contrôle, les juridictions financières effectuent un suivi régulier de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des missions de contrôle.

Ce suivi permet d'apprécier le degré d'implication des organismes concernés dans la mise en œuvre des recommandations, et de mesurer l'impact des missions de contrôle réalisées, ainsi que d'identifier, le cas échéant, les facteurs et les contraintes qui entravent la mise en œuvre de certaines de ces recommandations. Sur la base des normes professionnelles reconnues dans ce domaine, le suivi de la mise en œuvre des recommandations est effectué soit à travers l'envoi d'écrits, appuyés par des formulaires et des questionnaires détaillés (suivi documentaire), aux organismes concernés, soit par la réalisation de missions sur place, au niveau desdits organismes. Cette opération de suivi est réalisée pour les recommandations qui ont été formulées depuis une période raisonnable, permettant de donner suffisamment de temps aux organismes concernés pour les mettre en œuvre.

En relation avec cette mission de suivi des recommandations, la Cour a inscrit, en 2022, l'amélioration de la qualité des recommandations émises par les juridictions financières et le suivi de leur mise en œuvre comme l'une de ses orientations stratégiques, pour la période 2022-2026. Dans ce cadre, la Cour a élaboré une plateforme numérique mise à la disposition des organismes soumis à son contrôle, dans le but d'assurer un suivi instantané et efficace des recommandations et de faciliter la communication et l'interactivité entre la Cour et les organismes concernés par les recommandations. Ces avancées importantes permettront d'améliorer ce processus et de le rendre plus efficace.

S'agissant du bilan global du suivi des recommandations émises, par la Cour des comptes et les Cours régionales des comptes, dans le cadre des missions de contrôle réalisées au titre de l'année 2018, et dont le nombre est de 3.788 recommandations, un taux de mise en œuvre des recommandations de plus de 89% a été enregistré, contre 84% pour les recommandations objet de suivi en 2020. Ce taux met en évidence les efforts déployés par les différents organismes concernés pour mettre en

œuvre les recommandations émises par les juridictions financières et pour pallier les insuffisances constatées lors des missions de contrôle.

I. Suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au suivi de la mise en œuvre des recommandations, dont le nombre est de 861 recommandations émises dans le cadre de 36 missions de contrôle effectuées au titre de l'année 2018, en adoptant l'approche de suivi documentaire.

1. Suivi documentaire : réactivité positive, en dépit de certaines contraintes, et amélioration au niveau de plusieurs aspects de gestion

À ce titre, le pourcentage des recommandations totalement mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre a atteint 87%, avec une évolution significative enregistrée par rapport au suivi des recommandations effectué en 2020, dont le pourcentage avait atteint 78%. Ces taux reflètent les efforts déployés par les différents organismes concernés pour pallier les insuffisances constatées lors des missions de contrôle, et montrent également l'impact positif de la mise en œuvre de ces recommandations et orientations émises, et sa contribution à l'amélioration de la performance de ces organismes.

À cet égard, le taux des recommandations totalement mises en œuvre a dépassé 40% pour 22 missions de contrôle. Certes, ce pourcentage peut sembler réduit (pour 14 missions de contrôle), néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement leur non-réactivité aux recommandations. Ceci est dû au fait que ces organismes sont en train de mettre en œuvre ces recommandations, qui, par leur nature, nécessitent certaines mesures ou des délais juridiques afin de réunir toutes les conditions de leur mise en œuvre.

Il s'agit, à titre d'exemple, de la mise en place, par l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires, d'un dispositif scientifique d'évaluation des risques sanitaires, à travers la constitution d'un comité scientifique chargé de réaliser cette évaluation, d'effectuer des enquêtes périodiques pour évaluer les risques, ainsi que de renforcer le contrôle des résidus de pesticides dans les légumes et les fruits. De même, il a été relevé, en ce qui concerne la gestion des établissements pénitentiaires, l'accélération du rythme de mise en œuvre du programme de transfert des prisons vétustes, situées en milieu urbain, afin de réduire le phénomène de surpopulation des prisons et d'humaniser les conditions de détention, ainsi que d'intensifier et d'améliorer les programmes de réinsertion des détenus. Il est également à noter que le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre

toutes les recommandations émises dans le cadre de la mission thématique portant sur l'état de préparation du Maroc pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable 2015-2030, en mettant en place un nouveau cadre qui permet l'implication des divers acteurs dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable, et ce à travers la création de la Commission nationale du développement durable.

Pour les recommandations qui ne sont toujours pas mises en œuvre, leur pourcentage n'a pas dépassé 13%. À cet égard, et outre le contexte lié à la propagation de la pandémie de la « Covid-19 », les organismes concernés ont imputé la non-mise en œuvre de certaines recommandations émises par la Cour des comptes, malgré leur importance pour contribuer à l'amélioration de la performance, à la persistance d'un ensemble de contraintes et d'obstacles.

À ce niveau, les principales contraintes justifiant la non-mise en œuvre des recommandations sont la multiplicité des intervenants, la non-prise des mesures nécessaires par le département de tutelle, les ressources humaines et financières limitées, la dépendance d'autres organismes pour la mise en œuvre de certaines recommandations, ainsi que la nature de certaines recommandations qui nécessitent l'adoption d'une approche pédagogique progressive.

À titre d'exemple, la mise en œuvre des recommandations qui visent à procéder à la refonte du cadre juridique et institutionnel régissant la Caisse de dépôt et de gestion, de manière à ce qu'il puisse se conformer aux meilleures pratiques de gouvernance des entreprises, et à s'assurer du respect des engagements et des objectifs au vu desquels les autorisations, relatives à la création de filiales ou les prises de participation, ont été délivrées, nécessite l'intervention du ministère de l'économie et des finances en tant que département de tutelle. De même pour le dépositaire central « Maroclear », qui a imputé la non-mise en œuvre de certaines recommandations, qui consistent en la maximisation du dénouement des transactions financières par la diminution des suspens, ainsi que la définition d'une stratégie de dématérialisation cohérente et attractive visant les sociétés potentiellement cotables, à la nature et au nombre d'intervenants, notamment la Bourse de Casablanca, le Groupement professionnel des banques du Maroc, ainsi que l'Association professionnelle des sociétés de Bourse.

2. Suivi des recommandations relatives à l'évaluation de la gestion des subventions accordées aux associations : évolution significative du cadre juridique de gestion de l'octroi des subventions, avec la nécessité de le rattacher aux objectifs stratégiques des départements subventionnaires

Dans ce cadre, la Cour des comptes avait réalisé deux rapports particuliers portant sur « la gestion des subventions accordées aux associations par les départements ministériels » et « les programmes de soutien au profit des associations et fondations des œuvres sociales des fonctionnaires relevant des départements ministériels ». À ce niveau, le soutien public cumulé accordé aux associations, selon les données les plus récentes dont dispose le ministère chargé des relations avec le parlement pour l'année 2018, s'est élevé à un total de 3,6 milliards de dirhams, au profit de 22.544 associations.

À ce titre, la Cour avait émis plusieurs recommandations portant principalement sur le cadre général de gestion des aides publiques accordées aux associations, les mécanismes mis en place pour la gestion et le suivi des aides accordées, ainsi que le champ d'action des associations et fondations des œuvres sociales des fonctionnaires relevant des départements ministériels et les outils de gestion et de suivi des programmes d'accompagnement mis en place au profit desdites associations et fondations.

À cet égard, tout en notant l'évolution significative du cadre juridique de gestion de l'octroi des subventions et l'adoption d'une stratégie permettant de maîtriser les opérations y afférentes, la Cour attire l'attention quant à la nécessité d'articuler les subventions accordées aux associations avec les objectifs stratégiques des secteurs et organismes subventionnaires.

II. Suivi des recommandations formulées par les Cours régionales des comptes

Quant aux recommandations émises par les Cours régionales des comptes, elles s'élèvent à 2.927 recommandations et concernent 217 organismes (les collectivités territoriales, les contrats de gestion déléguée, les groupements de collectivités territoriales et les régies autonomes de distribution d'eau et d'électricité).

4. Réactivité positive des organismes concernés

À ce niveau, le taux des recommandations totalement mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre a atteint 90%, tandis que le pourcentage des recommandations non encore mise en œuvre est de 10%. À noter

également que ce taux a augmenté au titre de l'année 2018 par rapport à 2017, puisqu'il est passé de 81% à 90%.

5. Impact significatif de la mise en œuvre des recommandations émises

Les recommandations émises par les Cours régionales des comptes ont permis d'avoir un impact positif sur l'amélioration de la performance à plusieurs niveaux, se traduisant, principalement, par le renforcement des mécanismes de gouvernance et des systèmes de contrôle interne, l'amélioration partielle de la gestion des services et équipements publics locaux ainsi que l'adoption de stratégies dans ce cadre, outre la prise de mesures visant une meilleure réalisation des projets de développement et leur exploitation efficace. À noter que les actions entreprises au niveau de la gestion des ressources financières ont permis d'améliorer le rendement d'un ensemble de redevances et droits, sachant que ce volet nécessite toujours davantage d'efforts.

6. Contraintes entravant la mise en œuvre de certaines recommandations

Les organismes concernés ont imputé la non-mise en œuvre de certaines recommandations à plusieurs facteurs, qui concernent la faiblesse des moyens humains et financiers, la longueur de certaines procédures, la dépendance d'autres organismes pour la mise en œuvre de certaines recommandations, ainsi que les contraintes imposées par la crise sanitaire induite par la propagation de la pandémie de la « Covid-19 ».

Bilan de la mise en œuvre de l'attribution « réception, suivi et contrôle des déclarations obligatoires de patrimoine » par les juridictions financières

L'article 147 de la Constitution du Royaume a investi la Cour des comptes de la mission de contrôle et de suivi des déclarations de patrimoine. De plus, l'article 158 de la Constitution impose à toute personne, élue ou désignée, assumant une charge publique, d'établir, selon les modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement, dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci.

Ces dispositions constitutionnelles représentent la consécration des textes juridiques relatifs à la déclaration de patrimoine, promulgués en 2010. Ces textes ont défini le périmètre de cette compétence, ainsi que les modalités et les procédures encadrant le dépôt, la réception, le suivi et le contrôle des déclarations de patrimoine à savoir les délais de dépôt des déclarations et de leur renouvellement, la fixation de la liste des assujettis, le suivi et le contrôle desdites déclarations, ainsi que les sanctions résultant des manquements à l'obligation de déclaration du patrimoine et les autorités compétentes d'infliger lesdites sanctions.

Dans ce cadre, la Cour des comptes est mandatée pour assurer la réception, le suivi et le contrôle des déclarations des assujettis exerçant leur compétence à l'échelle du territoire national, tels que les membres du Gouvernement et les personnalités qui leur sont assimilées, les chefs de leurs cabinets, les membres de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle et certaines catégories de fonctionnaires et d'agents publics. Quant aux Cours régionales des comptes, elles assurent la gestion des déclarations de patrimoine des assujettis dont la compétence est circonscrite dans les limites du cadre territorial, notamment les élus locaux, ainsi que certaines catégories de fonctionnaires et d'agents publics chacun selon son ressort territorial.

À signaler que l'attribution de suivi et de contrôle des déclarations de patrimoine vise la consécration des principes de responsabilité, de transparence, de protection des deniers publics, de lutte contre la corruption et de consolidation de l'éthique dans les services publics. Ainsi, ce mécanisme permet de suivre l'évolution de la valeur des biens des assujettis, en vue de s'assurer de sa cohérence avec les revenus obtenus au cours de leur mandat de gestionnaire de deniers publics, sous peine de détection de cas d'enrichissement sans cause, de trafic d'influence et de conflit d'intérêts.

À cet égard, la Cour veille à exercer cette compétence dans le cadre d'un système de contrôle global fondé sur une approche de contrôle intégré, qui établit des passerelles entre cette attribution et les autres compétences confiées aux juridictions financières, qu'elles soient juridictionnelles ou non juridictionnelles, aussi bien lors de la programmation des missions de contrôle que lors de leur exécution ou encore lors de l'émission des rapports sur leurs résultats.

Dans le même contexte, la Cour a adopté, depuis le début de l'année 2019, une procédure de dépôt électronique des listes des assujettis au niveau de la plateforme numérique, mise en place au profit de ses interlocuteurs parmi les représentants des autorités gouvernementales. L'objectif étant d'apporter de l'efficacité et de la flexibilité aux procédures liées au processus de déclaration, compte tenu de son extrême importance en tant que première et essentielle étape dans le contrôle des déclarations, et dans l'objectif de réduire les cas de retards enregistrés à cet égard.

En ce qui concerne le bilan du dépôt des déclarations obligatoires de patrimoine, au niveau des juridictions financières au titre de l'exercice 2021, il s'est établi à 7.803 déclarations, relevant de toutes les catégories d'assujettis, aussi bien les élus que ceux désignés, en particulier les membres du gouvernement et les membres des deux Chambres du Parlement issus du scrutin de septembre 2021. Ce chiffre porte le total des déclarations déposées, depuis 2010 à fin 2021, à 347.038 déclarations, afférentes à plus de 100.000 assujettis. Ce total des déclarations est ventilé entre les deux grandes catégories de déclarants, à savoir celle des fonctionnaires et agents publics avec 304.940 déclarations, et celle des élus avec 42.098 déclarations.

En termes de suivi de la conformité à l'obligation de dépôt de la déclaration de patrimoine, et suite à l'arrêté des situations d'assujettis non déclarants communiquées aux autorités publiques en novembre 2019, au titre de l'opération de renouvellement triennal de février 2019, les juridictions financières ont poursuivi l'opération de notification des mises en demeure aux fonctionnaires et agents publics n'ayant pas régularisé leur situation jusqu'en juillet 2022. Cette opération a concerné 5.679 assujettis défaillants, relevant de différents organismes publics, aussi bien au niveau central qu'au niveau des services déconcentrés.

Par ailleurs, la Cour a entrepris l'examen et l'analyse des listes des assujettis communiquées par les autorités gouvernementales, via la plateforme électronique dédiée à cet effet depuis début 2019, dans l'objectif d'apprécier la conformité de leur contenu au regard des dispositions juridiques y afférentes, en particulier la détermination précise

des fonctions et pouvoirs assujettissant à la déclaration, ainsi que les conditions et les modalités de l'arrêté de ces listes, par l'autorité habilitée, et de leur actualisation.

A l'issue de cet examen, la Cour a relevé des divergences dans les critères adoptés par les autorités gouvernementales, et au sein d'un même département, pour arrêter les listes des assujettis, dans des organismes exerçant les mêmes attributions et ayant des organigrammes semblables, ce qui ne confère pas à ces listes un caractère exhaustif. Ainsi, il ressort, à travers l'examen de la base de données relative aux listes des assujettis, que le nombre de personnes assujetties selon le critère de nomination par Dahir n'a pas dépassé 360, soit 2% de l'ensemble des assujettis, sachant que des assujettis nommés par Dahir (3.422 agents d'autorité) n'ont pas été classés dans cette catégorie.

Dans le même contexte, certaines listes ne contiennent qu'un seul assujetti, en dépit du fait que les structures organisationnelles des établissements concernés confèrent aux responsables des pouvoirs et des missions ayant un impact direct sur la gestion des deniers publics. Il s'agit des départements de l'agriculture, de l'éducation nationale et du préscolaire, de la santé, de la formation professionnelle, de l'énergie et des mines. De plus, six (06) listes d'assujettis, relatives aux académies régionales d'éducation et de formation (AREF), ont inclus les responsables des délégations provinciales et préfectorales, tandis que d'autres académies n'ont pas intégré ce poste au niveau de leurs listes. Le même constat a été relevé pour les centres hospitaliers universitaires (CHU) relevant du secteur de la santé, puisqu'un seul assujetti a été inscrit sur la liste d'un centre hospitalier universitaire, tandis qu'un autre centre a inclus 70 assujettis.

En ce qui concerne l'actualisation des listes, il a été relevé un retard dans la notification, à la Cour, des modifications intervenues dans la situation des assujettis, d'autant plus que cette situation se caractérise par un dynamisme et un renouvellement périodique qu'il s'agisse de la prise de fonctions, assujettissant à l'obligation de déclaration, ou à leurs cessations. En effet, sur 37 départements gouvernementaux et plus de 260 établissements publics, seules 31 listes d'organismes publics ont été mises à jour, soit à un taux de d'actualisation ne dépassant pas 10%, et ceci à la fin de la 4^{ème} campagne de renouvellement des déclarations (de fin mars 2022 au 20 septembre 2022).

D'autre part, l'exercice élargi du pouvoir discrétionnaire lors de la détermination des missions assujettissant à l'obligation de déclaration, a induit l'inclusion de fonctionnaires et agents, parmi les assujettis, qui

n'exercent pas de missions ou de pouvoirs impliquant la gestion des fonds publics.

Ainsi, **la Cour a recommandé** de reconsidérer la définition et la portée des fonctions et pouvoirs liés à la gestion des deniers publics, qui sont assujettissants à la déclaration de patrimoine, en adoptant des critères uniformes lors du recours à leur pouvoir discrétionnaire. En outre, et afin d'assurer l'efficacité dans l'exercice de cette compétence, il convient de veiller à la mise à jour régulière des listes des assujettis, et de parachever la digitalisation de la procédure de chargement desdites listes sur le système informatique dédié, en intégrant l'arrêté et l'actualisation de ces listes aux procédures de gestion informatisée des ressources humaines des différents départements gouvernementaux.

En ce qui concerne le contrôle des déclarations de patrimoine, la Cour a examiné, au cours de l'année 2021, un échantillon de déclarations afin d'analyser les méthodes de remplissage des formulaires de déclaration, ainsi que d'effectuer le suivi et la comparaison des données inscrites en vue d'apprécier leur cohérence au niveau de la forme. À ce titre, il a été relevé, dans de nombreux cas, des incohérences entre les déclarations successives d'un même assujetti, des interprétations divergentes des rubriques composant le patrimoine, l'omission de mentions de certaines données, ainsi que le manque de clarté et de lisibilité des informations répertoriées.

Sur la base de ces résultats, et compte tenu de l'importance primordiale du formulaire de la déclaration du patrimoine pour assurer l'efficacité du contrôle de ladite déclaration, **la Cour a préconisé** la nécessité de réviser le modèle en vigueur dans la perspective d'élaborer un modèle clair et facile à appréhender par l'ensemble des assujettis, et ce dans le but de réduire les marges d'interprétation et les divergences dans la détermination de la finalité des données à renseigner. **La Cour a également souligné** la nécessité d'amorcer la transition vers la déclaration électronique afin de faciliter l'accès aux bases de données des administrations et établissements publics, dans l'objectif d'assurer l'échange électronique de données ainsi que d'accélérer et de simplifier les enquêtes et investigations portant sur la véracité des informations renseignées.

Il est à noter que la Cour est en train de réaliser le contrôle de ces déclarations, quant au fond et la validité des données et informations renseignées, en vue de s'assurer de la cohérence entre l'évolution du patrimoine des assujettis et de leurs revenus déclarés. Dans ce sens, les

observations qui résulteront de ce contrôle seront publiées dans le rapport annuel de la Cour au titre de l'année 2022.

Audit des comptes annuels des partis politiques et vérification de la régularité des dépenses des campagnes électorales

La Cour des comptes a procédé à l'audit des comptes annuels des partis politiques au titre de l'année 2020 et à la vérification des comptes des campagnes électorales des partis politiques, des organisations syndicales et des candidats au titre des scrutins de 2021, et ce en vertu des dispositions de l'article 147 de la Constitution et de l'article 3 de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières et des lois organiques en vigueur.

En ce qui concerne la vérification des comptes des campagnes électorales, le soutien de l'Etat pour financement de ces campagnes s'est élevé à 356,28 millions de dirhams, au profit de 28 partis (336,94 millions de dirhams) au titre du scrutin du 8 septembre 2021 pour élire les membres de la Chambre des représentants et des Conseils communaux et régionaux, ainsi que 12 partis (11,34 millions de dirhams) et 11 organisations syndicales (8 millions de dirhams) au titre du scrutin du 5 octobre 2021 pour élire les membres de la Chambre des conseillers.

Dans ce cadre, la Cour a pris plusieurs mesures pour faciliter la production des comptes des campagnes électorales des partis politiques, des organisations syndicales et des candidats, notamment à travers des actions d'accompagnement, de sensibilisation et de rappel au profit des cadres en charge de la gestion financière, administrative, comptable et de la communication, sur les modalités de production des comptes, les nouveautés législatives et réglementaires, ainsi que la responsabilité juridique qui découle de l'emploi des fonds publics et de la participation des candidats aux opérations électorales. La Cour a également mis en place une plateforme électronique pour faciliter les opérations de dépôt des comptes desdites campagnes électorales.

A ce titre, l'ensemble des partis politiques et des organisations syndicales, qui ont bénéficié du soutien accordé par l'Etat, ont produit les comptes de leurs campagnes électorales. Après la vérification desdits comptes par la Cour, les observations soulevées ont été adressées aux responsables nationaux des partis et syndicats concernés en vue de régulariser leur situation ou de restituer les montants du soutien au Trésor dans un délai de 30 jours à compter de la date de notification.

Dans le même sens, le taux de production des comptes des campagnes électorales des Candidats à l'élection des membres de la Chambre des représentants, des conseils communaux et régionaux (scrutin du 8 septembre), des conseils préfectoraux et provinciaux (scrutin du 21 septembre) et de la Chambre des conseillers (scrutin du 5 octobre), a atteint

85%, soit l'équivalent de 4358 candidats sur un total de 5146 candidats ayant l'obligation de produire leurs comptes de campagnes électorales. Les candidats ayant failli à cette obligation ont été mis en demeure en vue de produire leurs comptes dans un délai maximum de 60 jours à compter de la date notification. La vérification des comptes produits a donné lieu à l'envoi de 1046 notes d'observations aux candidats concernés.

S'agissant de la production des comptes annuels des partis politiques au titre de l'année 2021, 29 partis sur 34 ont produit leurs comptes, contre 30 partis en 2020. A ce titre, il convient de signaler que 18 partis sur les 29 ont déposé leurs comptes dans le délai légal (31 mars 2022).

Le total des ressources déclarées par les partis politiques s'est élevé à environ 499,69 millions de dirhams au titre de l'année 2021, y compris le montant du soutien public accordé aux partis pour financer leurs campagnes électorales au titre des scrutins de 2021, contre 121,93 millions de dirhams en 2020. Quant aux dépenses déclarées, elles ont atteint 502,26 millions de dirhams en 2021, y compris les dépenses des campagnes électorales, contre 122,07 millions de dirhams en 2020.

Concernant l'audit des comptes annuels des partis politiques au titre de l'année 2020, les observations soulevées ont porté principalement sur les dépenses déclarées mais non appuyées par des pièces justificatives, ou appuyées par des pièces justificatives insuffisantes ou non libellées au nom du parti politique. Le montant des dépenses concernées par ces observations s'élève à environ 1,33 millions de dirhams, soit 1,09% du total des dépenses déclarées. La Cour a également soulevé des observations portant sur le respect des dispositions légales et réglementaires relatives à la certification des comptes produits, à la tenue de la comptabilité conformément aux prescriptions du Code général de la normalisation comptable, compte tenu des adaptations prévues par le Plan comptable normalisé des partis politiques et à la justification des opérations effectuées.

S'agissant de **la restitution des montants du soutien public**, 22 partis politiques ont restitué au Trésor une partie du soutien qui leur a été accordé, d'un montant total de 7,09 millions de dirhams en 2020, 7,53 millions de dirhams en 2021, et 18,28 millions de dirhams en 2022. Toutefois, 13 partis n'ont pas procédé à la restitution au Trésor d'un montant global de 4,22 millions de dirhams, afférent aux montants du soutien qui leur ont été versés soit au titre des précédents scrutins (scrutins du 4 septembre 2015, du 2 octobre 2015 et du 7 octobre 2016), soit au titre du soutien annuel accordé au titre des années 2017, 2020 et 2021.

Par ailleurs, **la Cour souligne la mise en œuvre de ses recommandations** par les autorités gouvernementales concernées, notamment à travers la

promulgation et la mise à jour de plusieurs textes législatifs et réglementaires relatifs au système de financement des partis politiques et des campagnes électorales.

En outre, la **Cour a recommandé**, la nécessité de poursuivre les efforts déployés par les autorités gouvernementales et par les partis politiques, pour la restitution au Trésor des montants du soutien injustifiés (4,22 millions de dirhams) et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires à l'encontre des partis qui n'ont pas régularisé leurs situations vis-à-vis du Trésor. **La Cour a recommandé**, également, de veiller à l'amélioration de la transparence des situations financières, à travers notamment le respect des délais légaux de production des comptes, et le respect des dispositions réglementaires en vigueur en matière de la tenue de la comptabilité et de la certification des comptes. De même, **elle a recommandé** de reconduire les sessions de formation au profit des cadres administratifs et financiers des partis politiques, en particulier sur l'utilisation du plan comptable normalisé des partis politiques, ainsi que l'élaboration d'un manuel des procédures comptables et d'un système d'information commun aux partis politiques.

Sommaire

Introduction	5
Attributions juridictionnelles	15
I. Renforcement des fonctions de dissuasion individuelle et collective dans le domaine de la discipline budgétaire et financière	
Bilan d'activités des juridictions financières	
Prédominance des déférés internes	
Accroissement des cas de fautes de gestion	
II. Consécration du principe de reddition des comptes en matière de vérification et de jugement des comptes	
Amélioration du taux de production des comptes	
Résultats de l'instruction et de jugement des comptes	
Nature des irrégularités : protection des droits des organismes publics et la garantie de la validité de leurs dépenses	
III. Consécration des bonnes pratiques de gestion et des conditions du procès équitable dans les jugements et les arrêts	
IV. Déféré de certaines affaires à caractère pénal	
Suivi des chantiers des grandes réformes.....	25
Finances publiques : réforme à accélérer pour répondre aux exigences de la performance	
Système de protection sociale : réforme consacrant les fondements de l'État social nécessitant des mécanismes de financement afin d'assurer sa pérennité	
Système d'investissement : nécessité d'adopter une stratégie nationale et un plan d'action en vue de mettre en œuvre la charte de l'investissement	
Réforme fiscale : réforme à poursuivre en vue de stimuler l'investissement et de renforcer les ressources de l'État	
Secteur des établissements et entreprises publics : nécessité de revoir le portefeuille des établissements et entreprises publics et de les regrouper en grands pôles	
Contrôle de la gestion et évaluation des programmes et projets publics.....	40
Secteurs financiers	41
Finances publiques : Quelques points d'attention	
Dépenses d'investissement relevant du budget général de l'État : impact limité nécessitant la révision de la structure et des objectifs des investissements publics	
Autorité Marocaine du marché des capitaux : réforme à poursuivre en vue de mieux maîtriser les marchés financiers	
Secteur de la santé.....	49
Ressources humaines du Ministère de la Santé : disparités territoriales et déséquilibres au niveau de la couverture de la population	

Système de médicaments : une politique pharmaceutique nationale axée sur le développement de la production locale à mettre en place

Système de surveillance sanitaire et d'alerte précoce et rapide : une capacité d'adaptation conjuguée à des défis liés au maintien de la continuité des soins et des programmes de santé

Programme national de prévention et de contrôle de l'hypertension artérielle : gouvernance du programme à améliorer par la mise en place d'un cadre institutionnel approprié

Secteurs de l'éducation, de la formation et de l'enseignement supérieur 59

Ressources humaines du secteur de l'éducation nationale : nécessité d'assurer une répartition plus équilibrée des cadres éducatifs

Formation de base et formation continue des enseignants : qualité du parcours de formation à améliorer

Transport scolaire en milieu rural : efforts importants enregistrés mais nécessité d'asseoir un modèle de gestion soutenu répondant aux attentes des bénéficiaires

Formation professionnelle agricole : dispositif important à développer en vue de répondre aux besoins de l'agriculture traditionnelle et moderne

Système de l'enseignement traditionnel : rôle important du système dans la préservation des constantes religieuses et nécessité de procéder à sa mise à niveau

Secteurs productifs..... 79

Plan de soutien au secteur du tourisme face aux effets de la pandémie du Covid-19 : efforts à poursuivre pour atteindre les objectifs du contrat-programme 2020-2022

Système d'agrégation agricole : système prometteur qui nécessite de compléter ses facteurs de réussite

Pépinières des jeunes entrepreneurs : programme ambitieux à reconsidérer en vue de réaliser les objectifs non encore atteints

Espaces d'accueil industriels développés en partenariat avec les collectivités territoriales de la région Casablanca-Settat : des enjeux multiples et des potentiels importants nécessitant une meilleure exploitation

Secteurs de la culture..... 91

Action culturelle : stratégie intégrée de l'action culturelle à mettre en place afin d'assurer l'accès à la culture et de soutenir la créativité

Gestion des sites et monuments historiques : stratégie intégrée de valorisation du patrimoine culturel à mettre en place

Secteurs administratifs 100

Bâtiments administratifs : stratégie de gestion des biens immobiliers alloués aux départements ministériels et mécanismes de rationalisation de leur acquisition et de leur affectation à mettre en place

Systèmes de contrôle d'accès des administrations publiques : cadre juridique et stratégique à compléter pour une exploitation optimale

Système de constatation des infractions par les radars fixes : performance et rentabilité à améliorer

Gouvernance et développement territorial..... 108

Impact de la crise sanitaire « Covid-19 » sur la gestion des collectivités territoriales : des mécanismes de fonctionnement à développer pour assurer la continuité des services

Gestion des régions : Planification stratégique à renforcer et sources de financement à diversifier

Principaux aspects de la gestion des communes en milieu rural : efforts à poursuivre pour remédier aux insuffisances constatées au niveau de certains services de base

Stratégie Nationale des Déplacements Urbains : nécessité de mieux encadrer le secteur et d'assurer des mécanismes de financement adaptés

Les agences urbaines : réforme globale à mettre en œuvre pour un repositionnement de ces établissements

Gouvernance de l'agence pour l'aménagement de la Vallée du Bouregreg : modèle économique et financier à reconsidérer en vue d'assurer sa pérennité

Suivi de la mise en œuvre des recommandations..... 132

I. Suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes

Suivi documentaire : réactivité positive, en dépit de certaines contraintes, et amélioration au niveau de plusieurs aspects de gestion

Suivi des recommandations relatives à l'évaluation de la gestion des subventions accordées aux associations : évolution significative du cadre juridique de gestion de l'octroi des subventions, avec la nécessité de le rattacher aux objectifs stratégiques des départements subventionnaires

II. Suivi des recommandations formulées par les Cours régionales des comptes

Réactivité positive des organismes concernés

Impact significatif de la mise en œuvre des recommandations émises

Contraintes entravant la mise en œuvre de certaines recommandations

Bilan de la mise en œuvre de l'attribution « réception, suivi et contrôle des déclarations obligatoires de patrimoine » par les juridictions financières . 137

Audit des comptes annuels des partis politiques et vérification de la régularité des dépenses des campagnes électorales 142

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