

# Gestion budgétaire et comptable du ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique

Conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières telle que modifiée et complétée, cette mission a été réalisée dans le cadre de la vérification des comptes du ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique.

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

Il ressort de la vérification des opérations financières effectuées par les services centraux du département de la fonction publique de 2012 à 2015, des observations et des recommandations présentées comme suit :

### A. Analyse de la situation financière du ministère.

Sur la base des données relatives au budget général du ministère, il a été constaté que ce dernier représentait environ 0,04% du budget général de l'État pour la période allant de l'année 2012 à l'année 2015. Le budget alloué au ministère a diminué en 2015 par rapport à 2014 en passant de 131 millions de dirhams en 2014 à 119 millions de dirhams en 2015, soit une baisse de 8%.

Le budget de fonctionnement représente une part importante du budget global du ministère. Une analyse de l'évolution de ce budget a montré, pour la période allant de l'année 2012 à l'année 2015, que les crédits ouverts ont augmenté de 32% en passant de 69 millions de dirhams en 2012 à 92 millions de dirhams en 2015. Les crédits alloués au matériel et dépenses diverses ont augmenté d'une manière significative, passant de 15 millions de dirhams en 2012 à 33 millions de dirhams en 2015, soit une hausse importante de 113% alors que les dépenses de personnel ont augmenté légèrement de 8%. Les dépenses liées aux fonctionnaires représentent la plus grande part des crédits en atteignant 64% en 2015, soit un montant de 59 millions de dirhams.

Le budget d'investissement ne dépasse pas 26% du budget général de l'année 2012. Ce taux a augmenté en atteignant 45% en 2014 alors qu'il est passé à 23% en 2015. Les crédits ouverts ont baissé en passant de 59 millions de dirhams en 2014 à 28 millions de dirhams en 2015 affichant aussi un taux de croissance annuel moyen de 22%.

La Cour des Comptes a également constaté que les crédits reportés d'un exercice à l'autre constituent une part importante des crédits définitifs en atteignant 67% en 2015. Il en résulte que le ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique procède au report des crédits d'une manière excessive justifiant ainsi le manque d'une approche axée sur les résultats. La moyenne de virement des crédits a atteint 27% des crédits ouverts au cours de la période 2012-2015. Le taux de virement des crédits est passé de 23% en 2012 à 35% en 2013, puis il a diminué progressivement pour atteindre 29% en 2015. Ces taux reflètent la faible efficacité de la programmation du budget et l'absence d'une étude rigoureuse et efficace des besoins.

## B. Evaluation de la gestion

### 1. La reddition des comptes

Le concept de reddition est lié au cadre juridique, à la structure organisationnelle, à la stratégie et aux procédures qui permettront au ministère de s'acquitter de ses obligations légales en matière de la reddition des comptes, d'évaluation de ses performances et d'utilisation légale et efficace des fonds publics. Dans ce cadre, certaines observations ont été relevées :

➤ **Le ministère ne dispose pas d'un système efficace garantissant la responsabilisation de tous les fonctionnaires.**

Il a été constaté que le ministère ne dispose pas d'un système efficace sous-tendu par des procédures ou des preuves écrites, permettant de garantir la responsabilisation de tous les fonctionnaires vis à vis des tâches dont ils sont responsables, et d'évaluer périodiquement leur rendement en termes de quantité et de qualité.

➤ **Absence d'un service chargé du contrôle de gestion**

Il a été observé que le ministère ne dispose pas d'une structure administrative chargée de contrôle de gestion et d'un tableau de bord comprenant plusieurs indicateurs constamment surveillés, évalués, et censés assurer l'atteinte des objectifs à un coût raisonnable, et ce en respectant les lois en vigueur et en comparant les résultats obtenus aux objectifs fixés.

➤ **L'insuffisance et l'inefficacité du système d'évaluation des performances des fonctionnaires.**

Il s'agit essentiellement de :

- L'absence de lien entre le système de notation et la performance réelle des fonctionnaires ;
- L'absence des mécanismes de contrôle objectif dédiés à l'évaluation des fonctionnaires par leurs supérieurs.
- L'absence de procédures documentées du rendement des fonctionnaires à travers des rapports périodiques.
- L'absence des indicateurs permettant d'évaluer la performance des fonctionnaires.

## 2. La transparence

S'agissant de la transparence, le ministère est tenu d'informer le public en temps réel et d'une manière fiable, claire et utile de ses compétences légales, de ses activités, de sa gestion financière, de ses opérations, de sa stratégie et de sa performance. Ce concept implique également la nécessité d'informer le public des résultats et des conclusions d'audit et de permettre à ce dernier d'accéder aux informations qui concernent l'organisme public. Dans ce cadre, il a été constaté que :

➤ **Le ministère ne dispose pas d'un système de publication des informations financières**

Il a été constaté que le ministère ne dispose pas d'un système lui permettant de publier les états financiers (comptes administratifs et rapports de performance annuels) sur son portail électronique d'une manière simplifiée, claire et accessible à tous, et de veiller à les actualiser régulièrement pour garantir l'information au public sur les ressources allouées ainsi que leurs utilisations.

➤ **Le ministère ne procède pas à la réalisation d'une mission d'audit interne ou externe de ses comptes annuels et à la publication de son résultat.**

Bien que le ministère dispose d'un système particulier lui permettant de gérer ses comptes annuels, il ne procède pas à la réalisation d'une mission d'audit interne ou externe et à la publication de son résultat.

## 3. Évaluation du système de contrôle interne

Le contrôle interne est un système intégré adopté par l'administration afin de fournir une assurance raisonnable sur l'atteinte des objectifs généraux suivants : l'exécution des opérations d'une manière efficace, la fiabilité des informations et des rapports, la conformité aux lois et réglementation en vigueur et la protection du patrimoine.

L'évaluation du système de contrôle interne soulève les observations suivantes :

### 3.1. L'environnement du contrôle interne

Il s'agit des procédures et des politiques qui reflètent les orientations des responsables administratifs et l'organisation du travail de manière à sensibiliser ses fonctionnaires.

Il s'agit également des valeurs d'intégrité et d'éthiques, ainsi que l'organigramme et tout ce qui concerne la définition des fonctions et leurs délégations. L'évaluation du système de contrôle interne à cet égard a révélé ce qui suit :

#### ➤ **La non-actualisation de la charte de bonne conduite**

Ayant demandé des précisions sur le contenu de cette charte qui remonte à l'année 2003, il a été constaté que les responsables en ignorent l'existence. Il a été également constaté que cette charte n'a pas été mise à jour et ne contient pas les sanctions relatives aux infractions de ses dispositions.

### 3.2. Evaluation des risques

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

#### ➤ **Absence d'une vision de la gestion des risques**

Il a été relevé que le ministère ne possède pas une vision de la gestion des risques ou une cartographie des risques concernant ses participations dans l'élaboration de la politique gouvernementale, ainsi que les contraintes et les difficultés rencontrées par le ministère.

#### ➤ **La non-identification des risques principaux du ministère**

L'identification des risques principaux du ministère nécessite une compréhension de la part des décideurs et des gestionnaires de l'ensemble des risques et incidents qui pourraient empêcher l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels et les programmes définis. Tout événement mettant en risque partiel ou global la réalisation de ces objectifs constitue un obstacle à l'accomplissement des missions du ministère. Alors, les procédures et la prise de décisions nécessaires pour concevoir un plan permettant de cerner ces risques, les limiter, les éviter ou les atténuer reposent sur une connaissance approfondie et une étude détaillée des activités du ministère compte tenu des risques éventuels afin d'évaluer leur impact sur la réalisation des objectifs fixés.

#### ➤ **Absence de politique de gestion des risques principaux**

Le ministère ne dispose pas dans ses plans d'une politique ou des procédures de gestion des risques principaux afin de les appliquer et les généraliser sur l'ensemble des directions centrales et les autres ministères pour qu'ils puissent faire face aux risques qui accompagnent leurs activités.

#### ➤ **La non documentation des informations qui concernent les risques liés aux opérations**

Il a été constaté que le ministère n'a pas désigné les chefs de services et de divisions pour la documentation des informations relatives aux risques liés aux opérations sur lesquelles ils veillent afin de gérer chaque risque et d'évaluer son impact et son degré de gravité, et de proposer les réponses opérationnelles et les mesures possibles pour y faire face, et ce en coordination avec le service de contrôle de gestion.

#### ➤ **Le ministère ne dispose pas des procédures pour gérer les risques**

Le ministère ne dispose pas des procédures de gestion des risques lui permettant de mettre à jour les risques à partir de l'évaluation des incidents et de leurs causes (internes ou externes), leurs fréquences et les effets qui en résultent, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des mécanismes et procédures adoptés afin d'empêcher leur survenance et y faire face.

#### ➤ **Le ministère ne procède pas à l'évaluation des risques selon leurs éventualités et ne dispose pas d'une cartographie des risques**

Le ministère ne dispose pas des documents et des données qui confirment son évaluation des risques selon leurs éventualités et leurs impacts, notamment, pour les risques principaux ayant plusieurs effets. De plus, le ministère ne procède pas au suivi de l'application et de l'évaluation des diligences mises en place pour faire face aux risques conformément aux réponses des responsables désignés pour les mettre en vigueur et comparer les diligences appliquées avec celles

programmées en respectant les délais effectifs de leur application et leur ajustement ou bien faire appel à d'autres diligences pour la gestion efficace de ces risques.

### 3.3. Les activités de contrôle

L'exécution des opérations des dépenses du ministère est régie par les règles de la comptabilité publique. En effet, certaines opérations respectent largement ces règles, toutefois, les risques de fraude peuvent être réduits et limités à travers l'instauration des mesures et procédures qui complètent les textes juridiques. Il s'agit donc du système de contrôle interne.

Ce système doit garantir que les différentes interventions et travaux d'exécution des opérations de dépenses réalisées par les responsables ou les fonctionnaires soient documentées de manière à garantir l'autocontrôle, interdire le regroupement des missions incompatibles, et combler les lacunes dans les textes juridiques bien que leurs formulations soient précises. Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

➤ **Le ministère ne dispose pas d'une application informatique permettant la gestion du patrimoine et de la comptabilité**

Le ministère ne dispose pas d'applications en matière de gestion administrative et comptable, notamment, des applications de gestion du patrimoine et de la comptabilité.

De plus, le ministère ne dispose pas d'un système intégré de rapprochement et de contrôle automatique visant à améliorer et à renforcer son système informatique, notamment, le rapprochement des informations traitées et celles contenues dans les documents comptables.

➤ **Le ministère ne dispose pas d'un système informatique dédié à la programmation financière et aux marchés publics**

Actuellement, le ministère ne dispose pas d'un système d'information comptable relatif à la programmation financière et aux marchés publics. Il repose uniquement sur le système de gestion intégrée des dépenses (GID) mis à la disposition des départements ministériels par la Trésorerie générale du Royaume.

➤ **Des insuffisances au niveau du système de gestion des courriers « IRSAL »**

Le ministère dispose d'un système de gestion du courrier « IRSAL » qui lui a permis de suivre l'envoi et la réception du courrier. Il lui a permis également de limiter progressivement le recours aux registres physiques. Toutefois, il a été relevé que le ministère ne dispose pas d'un manuel de procédure lui permettant de gérer tous les aspects de gestion du courrier. Il a été relevé, aussi, que certains courriers qui concernent les marchés publics ont été remis directement aux directions concernées sans qu'ils soient enregistrés dans ce système. Par conséquent, cette pratique comporte des risques principalement liés au retard d'exécution et au non-respect de la priorité dans le traitement des fichiers, qu'il s'agisse de l'ordre d'engagement ou de paiement.

➤ **Des insuffisances au niveau de la sécurité du système de traitement automatique des informations**

Malgré le nombre limité d'applications informatiques mises à la disposition du ministère, les services informatiques et tous les ordinateurs connectés au système d'information ne sont pas suffisamment sécurisés puisque les utilisateurs peuvent effectuer les tâches qui relèvent de leurs domaines tout en ayant accès aux autres domaines.

### 3.4. Le suivi et l'évaluation

Il a été constaté que le suivi et l'évaluation du contrôle interne souffrent de certaines insuffisances. En effet les responsables administratifs du ministère, étant donné qu'ils sont les responsables sur la conception et l'instauration des mécanismes et des dispositifs du contrôle interne et aussi la détermination, l'évaluation et la gestion des risques ainsi que l'application des procédures et règles du contrôle interne, se contentent seulement des réunions de coordination et de suivi des indicateurs financiers des directions centrales sans s'assurer de la sincérité des informations contenues dans les rapports. Il a été constaté également que les rapports périodiques relatifs à l'évaluation du système de contrôle interne n'ont pas été établis.

### 3.5. Contrôle interne et inspection

Concernant les activités de l'inspection générale, il a été constaté ce qui suit :

- L'inspection générale ne dispose pas d'un programme annuel. Elle accomplit ses tâches selon les consignes et les instructions du ministre ce qui influence son indépendance.
- L'inspection générale ne dispose pas des ressources humaines et des compétences nécessaires telles que définit le décret n° 2.11.112 du 23 juin 2011 des inspections générales des ministères.
- La non-préparation du rapport synthétique annuel donnant un aperçu sur les activités de l'inspection générale, en violation des dispositions du décret des inspections générales des ministères.
- L'inspection n'a pas procédé à un audit interne lui permettant une amélioration permanente des procédures du contrôle interne.
- La non réalisation des rapports d'audit relatifs aux marchés publics dont les montants dépassent 5 millions de dirhams ou bien ceux représentant des risques majeurs même s'ils ne dépassent pas ce seuil.

### C. Évaluation de la participation du ministère aux réformes des finances publiques

#### ➤ Non établissement du rapport de performance

Il a été relevé que jusqu'à la fin de juin 2017, le ministère n'a pas encore commencé à présenter son rapport de performance au parlement pour mettre en œuvre les dispositions de la loi organique n°130.13 relative à la loi de finances. Ce rapport doit présenter la stratégie du secteur, ses programmes et le crédit triennal alloué. Tout programme doit être joint aux objectifs y afférents ainsi qu'aux indicateurs adoptés avec leur modalité de calcul, ce qui ne peut que ralentir l'implication du ministère dans les réformes engagées.

#### ➤ Absence de l'inventaire du patrimoine du Ministère

Il a été remarqué que le ministère ne procède pas à un inventaire de son patrimoine pour se préparer à l'application des règles de la comptabilité générale conformément aux dispositions de la loi organique n°130.13 relative à la loi de finances.

### D. Efforts consentis pour une gestion rationnelle des ressources

Dans ce cadre, il a été relevé ce qui suit :

#### ➤ Absence de quelques mesures concernant la gestion rationnelle des ressources

Malgré les efforts fournis par le ministère pour l'optimisation des dépenses et la rationalisation des ressources, il a été constaté ce qui suit :

- Le ministère n'a pas adopté un programme ou une stratégie claire ou des mesures écrites et communiquées déterminant les responsabilités et les objectifs quantitatifs annuels visant à optimiser les dépenses pour chaque responsable ministériel et à déterminer les mécanismes d'évaluation et de contrôle régulier pour garantir une amélioration permanente.
- Le ministère adopte une approche de consommation des crédits qui associe l'efficacité de gestion des responsables au taux de consommation des crédits le plus élevé.
- Le ministère n'a pas mis en place des solutions uniques et réfléchies pour satisfaire les besoins récurrents.
- Le ministère ne dispose pas d'une banque de données liées aux prix.

- Absence d'un système d'information intégrée reflétant la situation du stock globale excédentaire ou inutilisé qui peut être mis à la disposition d'autres services ou d'autres ministères.
- Absence d'un service du contrôle de gestion dédié à l'étude des marchés publics et les contrats en termes de coût et de qualité.
- Le ministère n'accorde pas l'importance nécessaire à la tenue de la comptabilité analytique lui permettant une maîtrise des coûts.

## E. La gestion de certains projets et marchés

### 1. La gestion de certains projets

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

#### ➤ Absence de coordination entre les projets

Il a été constaté que le ministère a passé des marchés d'études ayant les mêmes objectifs à cause de l'absence de coordination entre les projets concernés et d'identification précise des besoins. A titre d'exemple, le ministère a passé le marché n°5/2017 ayant pour objectif la mise à jour de la cartographie des postes actuelle du ministère. Toutefois, le cahier des prescriptions spéciales du marché n°1/2015 concernant le positionnement du ministère, prévoit dans sa première phase l'établissement d'une cartographie des postes relative au nouveau positionnement du ministère. Par conséquent, cette mise à jour s'avère inutile étant donné que le ministère cherche à restructurer son organigramme à travers le marché d'étude n°1/2015 (toujours en cours) et donc une nouvelle cartographie des postes est supposée. Cette dernière ne peut être forcément identique à la cartographie des postes actuelle du ministère.

#### ➤ Absence des études de faisabilité des projets

Le Ministère a conclu des marchés en absence de toute étude de faisabilité, ce qui a engendré leur résiliation après avoir dépensé des montants importants. Le tableau suivant en cite des exemples :

N° de marché	Objet de marché	Montant global engagé	Date de commencement	Date d'arrêt ou de résiliation
9 / 2012	Mise en place d'une stratégie de modernisation de l'administration et le suivi de son application.	21.575.616,00	21/02/2013	27/02/2017
2 / 2014	Réalisation d'une étude sur la décentralisation administrative	4.076.328,00	29/05/2014	07/06/2016
7 / 2014	Les prestations des services liées à l'organisation des réunions régionales de communication et de sensibilisation dans le cadre du plan de la modernisation de l'administration	5.837.561,64	11/10/2014	28/12/2015

#### ➤ Retards dans la réalisation de la majorité des projets.

La majorité des études programmées par le ministère ont connu un retard dans leur réalisation. Ce retard était parfois pour des années même si les délais contractuels variaient généralement entre 6 et 21 mois, ce qui remettait en cause les rapports de la faisabilité de ces études.

Le tableau ci-dessous présente les études les plus importantes en terme du coût global pour la période 2012-2015.

N° de marché	Objet du marché	Montant engagé en DH	Durée d'exécution	Date de commencement	Date de réception du dernier livrable de l'étude	Durée de retard (*)
9/2012	Mise en place d'une stratégie de modernisation de l'administration et le suivi de son application	21.575.616	21 mois	21/02/2013	La résiliation du marché en date du 27/02/2017	27 mois
8/2013	La réalisation d'une étude relative à une stratégie nationale de lutte contre la corruption	12.271.008	13 mois	22/01/2014	24/11/2016	21 mois
2/2012	La réalisation d'une étude relative à la rédaction, la simplification et l'aide à l'approbation des procédures et les modèles administratifs.	4.689.988,07	12 mois	01/10/2012	Non encore livré	4 ans et 5 mois
2/2014	Réalisation d'une étude sur la décentralisation administrative	4.076.328	9 mois	29/05/2014	Etude arrêtée après la réalisation de la 1ère phase et la 2ème phase	1 an et 1 mois (pour la 1ère phase et la 2ème phase)
1/2014	Installation d'un système d'information arabe /français pour identifier les localisations géographiques des services administratifs du territoire national. Et son intégration au système de navigation et de gestion du contenu du portail de service public « Service-Public.ma	2.041.300,57	20 mois	10/07/2014	Non encore livré	Un an et 3 mois
6/2013	Amélioration et développement de la version actuelle du système de gestion des courriers 'IRSAL' exploité par le ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique et la veille sur sa mise en oeuvre	818.850,00	6 mois	27/03/2014	24/06/2016	2 ans et 2 mois et 28 jours

(\*) Jusqu'à la fin de juin 2017

## 2. La gestion des marchés

### 2.1. Marché n°9/2012

Le ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique a entamé la réalisation d'une étude visant la mise en place d'une stratégie nationale de modernisation de l'administration. Le montant estimé du marché, qui est à exécuter dans 21 mois, est de 20.400.000 DH TTC. L'objectif de cette étude est d'offrir un aperçu global, pour la réforme de l'administration, qui doit reposer sur une vision commune et unifiée de la modernisation du service public.

Il a été constaté que le ministère n'a pas recouru à la mise en place des critères et des indicateurs objectifs pour évaluer la qualité des livrables et déterminer leur conformité par rapport à ce qui a été prévu dans le cahier des prescriptions techniques. Par exemple, il est impossible d'évaluer la nature détaillée d'un rapport sans avoir précisé les axes et les données qu'il devrait contenir pour qu'il serait possible par la suite, de l'approuver d'une manière objective par la commission de coordination et de suivi.

D'autre part, il a été relevé que le titulaire du marché a effectué la première tranche de l'étude et a remis les livrables le 24/05/2013 qui ont été approuvés par la commission du suivi et de coordination à la date du 24/06/2013. A cet effet, un montant de 1.360.81.00 DH TTC a été payé. Ensuite, le titulaire du marché a effectué la deuxième tranche de l'étude qui a été approuvée le 30/06/2016. Le montant qui a été payé pour cette phase est de 4.143.807.68 DH TTC. Toutefois, les deux dernières tranches (3ème et 4ème) n'ont pas été effectuées puisque le ministère a résilié le marché n° 09/2012 à la date du 27/02/2017 conformément à l'article 28 du décret n° 2-01-2332 approuvant le cahier des clauses générales administratives, et ce sans justifier cette décision.

L'objectif primordial de l'étude résiliée consistait à élaborer une stratégie de modernisation de l'administration. Dès lors, la réalisation et le paiement des deux premières étapes, qui se limitaient au simple diagnostic des états des lieux et au recensement de certains projets théoriques, s'avèrent inutiles.

Il a été constaté lors de l'exécution du marché le recours excessif aux ordres d'arrêt et de reprise des services qui ont atteint 11 ordres représentant 32 mois et 7 jours d'arrêt étant donné que la durée contractuelle prévue par le CPS est de 21 mois.

Par ailleurs, ladite commission avait approuvé les livrables des deux premières tranches sans déterminer les critères et les indicateurs objectifs pour évaluer leur qualité. En conséquence, les insuffisances suivantes ont été constatées :

- Absence des sources dans le rapport synthétique ;
- Le titulaire du marché n'a pas présenté l'exhaustivité des données relatives aux sondages effectués, la méthodologie des échantillons et les formulaires utilisés.
- Le titulaire du marché n'a pas relaté les expériences des autres pays dans le cadre de la modernisation de l'administration comme prévu dans le cahier des prescriptions spéciales. Dans ce cadre, il a été relevé ce qui suit :
  - Des critères clairs pour sélectionner les pays sujets de la comparaison n'ont pas été définis ;
  - Des indicateurs complémentaires pour évaluer les expériences des autres pays n'ont pas été définis ;
  - Absence de toute indication ayant trait à la collecte des données et à la désignation des référentiels et des documents pris en considération ;
  - Le titulaire de marché s'est contenté d'un seul exemple pour illustrer la réussite de l'expérience de la modernisation dans plusieurs pays ; sans présenter une image globale de cette expérience (les étapes, le contexte, le budget, les contraintes, les leçons tirées...).

## 2.2. Marchés n°2/2012 et n°6/2013

En ce qui concerne le marché n°2/2012 d'un montant de 4 509 603,91 DH et le marché n°6/2013 d'un montant de 795 000,00 DH, les observations ci-dessous ont été constatées :

### ➤ La non-tenue des registres des ordres d'arrêt et de reprise de service

Il a été constaté que tous les ordres enregistrés dans les registres se différencient des ordres saisis dans le système de la gestion intégrée des dépenses GID qui ont servi de base pour le calcul de la durée de chaque phase. Il a été constaté également que les ordres relatifs à la troisième phase et à la quatrième phase de l'étude n'ont pas été enregistrés, ce qui reflète la mauvaise organisation de ces registres et l'absence d'un système efficace de contrôle interne.

### ➤ Retard dans la réalisation des études

Au niveau de l'exécution, il a été relevé le recours excessif aux ordres d'arrêt et de reprise qui ont atteint 15 ordres représentant une période de 32 mois et 18 jours d'arrêts, alors que le délai prévu d'exécution est de 12 mois. Et même après 4 ans et 8 mois passés depuis le contrôle du marché, la 5<sup>ème</sup> phase n'est pas encore entamée.

### ➤ Le non-respect des dispositions du CPS

L'article 10 du CPS prévoit que l'approbation des prestations réalisées doit être effectuée dans un délai maximal de 20 jours alors que la commission de suivi du projet a approuvé les travaux de la première phase dans un délai de 60 jours.

### ➤ Les insuffisances au niveau de CPS

La cinquième phase de l'étude a pour objectif d'évaluer globalement le projet à partir des résultats obtenus. Toutefois, des critères et des indicateurs objectifs n'ont pas été développés dans le cahier des prescriptions spéciales.

Il a été constaté, également, que la 2<sup>ème</sup> phase et la 4<sup>ème</sup> phase concernent le même objet qui est la rédaction, la simplification et l'aide à l'approbation de 30 procédures et des modèles administratifs ainsi que le suivi de leur mise en place. Toutefois le délai relatif à la réalisation de la 2<sup>ème</sup> phase est le double de celui relatif à la 4<sup>ème</sup> phase.

*A la lumière de ce qui précède, la Cour des comptes recommande ce qui suit :*

- *Veiller à la précision dans la programmation budgétaire afin de réduire l'écart entre les crédits ouverts et les crédits définitifs ;*
- *Limiter le recours excessif aux virements et aux reports des crédits puisqu'ils constituent une exception à la règle, et ce à travers une programmation précise du budget du ministère ;*
- *Instaurer un système de responsabilisation et de reddition des comptes efficace et documenté au niveau de tous les responsables et de tous les fonctionnaires ;*
- *Promouvoir une culture de responsabilisation et de reddition des comptes à travers un programme de communication permettant de généraliser cette culture dans les directions centrales ;*
- *Mettre en place un service chargé de contrôle de gestion qui participe à l'évaluation et au suivi des indicateurs dans tous les services du ministère notamment l'analyse des coûts ;*
- *Mettre en place une cartographie des risques pour évaluer, contrôler et réduire les risques ;*
- *Mettre à la disposition de l'inspection générale les ressources humaines nécessaires ;*
- *Réaliser les rapports d'audit relatifs aux marchés publics dépassant 5 millions de dirhams et ceux représentant des risques majeurs même s'ils ne dépassent pas ce seuil ;*

- *Mettre en place des mesures écrites et communiquées déterminant les responsabilités et les objectifs annuels quantitatifs afin d'optimiser les dépenses pour chaque responsable et déterminer les mécanismes d'évaluation et de contrôle régulier pour garantir une amélioration permanente ;*
- *Lutter contre l'approche de consommation des crédits qui associe l'efficacité de gestion des responsables au taux de consommation des crédits le plus élevé ;*
- *Mettre en place des solutions uniques et réfléchies pour satisfaire les besoins récurrents ;*
- *Respecter les délais contractuels lors de l'exécution des marchés ;*
- *Maitriser la faisabilité des projets à travers la réalisation d'une étude préalable relative à la détermination des besoins tout en gérant les risques éventuels ;*
- *Veiller à la complémentarité des projets à programmer et exécuter.*

## II. Réponse du Ministre de la réforme de l'Administration et de la fonction publique

(Texte intégral)

### A. Analyse de la situation financière

#### ➤ Situation de virement et de report des crédits

Concernant l'observation relative au taux élevé des virements de crédits ouverts durant la période 2012-2015, l'adoption de la programmation budgétaire basée sur les programmes et leur adaptation à la morasse budgétaire, permettra inévitablement d'accroître la performance de la gestion budgétaire et d'inciter tous les services du ministère à étudier les besoins et les identifier de manière précise, autant plus que la loi organique relative à la loi de finances exige de ne pas dépasser 10% en ce qui concerne le virement de crédits entre les programmes.

Concernant le recours au report de crédits, cela s'explique principalement par les difficultés d'exécution des projets dans les délais impartis, vu le caractère horizontal des chantiers du ministère, et par l'engagement d'une part importante des dépenses, souvent effectuées à la fin de l'exercice.

Cette situation a été maîtrisée avec l'adoption d'une programmation précise pour l'exécution des dépenses d'investissement, conformément aux dispositions de l'article 63 de la loi organique relative à la loi de finances, par laquelle le plafond de report de crédits a été fixé à 30%.

### B. Evaluation du système de gestion

#### 1. Redevabilité

En ce qui concerne l'évaluation de la performance des fonctionnaires, ils sont évalués conformément aux dispositions du décret n° 2-05-1367 du 2 décembre 2005 fixant la procédure de notation et d'évaluation des fonctionnaires des administrations publiques.

Conscient de l'importance de l'évaluation de la performance des fonctionnaires, le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique travaille actuellement sur la révision des mécanismes d'évaluation afin de les développer et d'adopter le principe de contractualisation notamment pour les emplois supérieurs et les postes de responsabilité, et ce par la conclusion de contrats programmes annuels ou pluriannuels comprenant les missions, les projets et les objectifs à atteindre ou à réaliser, ainsi que l'évaluation en fonction des résultats obtenus.

Au niveau de ce département, et dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action qui s'aligne sur le Programme Gouvernemental, le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique a mis en place le dispositif de contractualisation qui vise le pilotage de la performance et le suivi de l'atteinte des objectifs fixés. Ces derniers ont pour but la réforme de l'administration et le renforcement de son professionnalisme pour que l'administration soit au service du citoyen et de l'entreprise et responsable de la continuité des services publics soumis aux normes de la qualité, tout en préservant l'intérêt général. C'est dans ce cadre qu'il a été procédé à la signature des Contrats des Objectifs et des Moyens par Monsieur le Secrétaire Général, le directeur concerné et le chef du projet en mois de juillet 2018. Ces contrats institutionalisent le pacte contractuel qui fixe des principes, les obligations et les règles qui régissent les relations de travail entre le chef du projet avec son équipe d'une part et d'autres parts arrête les missions, les devoirs et les obligations ainsi que le code déontologique et professionnel qui devrait gouverner la réalisation des projets.

Pour cela, le Secrétaire Général veille à tenir des réunions périodiques avec les chefs des projets pour assurer la bonne conduite de la réalisation des projets et s'arrêter sur les goulots d'étranglements qui peuvent entraver la réalisation de certains projets.

Aussi, le Chef du Projet soulève, sous couvert de la hiérarchie de son Directeur, à Monsieur le Secrétaire Général, une fiche mensuelle détaillée de l'état d'avancement du projet et de la réalisation des objectifs relatifs audit projet fixés dans le contrat des Objectifs et des Moyens.

Sur la base de ces fiches, Monsieur le Secrétaire Général organise des réunions au moins une fois par mois avec les chefs des projets, et à chaque fois qu'il s'avère nécessaire, à laquelle Monsieur le directeur concerné prend part, et ce afin de suivre et d'évaluer l'avancement de la réalisation des projets.

Concernant **le contrôle de gestion**, le ministère dispose d'une entité administrative nommée « Unité de Contrôle de Gestion », ayant le statut de division, créée depuis 2006. Elle est devenue opérationnelle, après la nomination en 2018 d'un responsable à la tête de cette entité, et par la fourniture des ressources humaines nécessaires pour exercer les fonctions qui lui sont confiées. En effet, cette unité a pour mission notamment d'assurer le suivi de mise en place dudit système de contractualisation. De même, cette unité suit la réalisation des objectifs et mesure les résultats du Ministère. Il veille à accompagner les différentes entités du ministère pour la concrétisation de leur plan d'action, à travers la conception et la mise en place des tableaux de bord de suivi.

De même, avec ses moyens internes, le Ministère avait développé une application informatique dédiée à la gestion des projets. Actuellement, le Ministère est entrain d'acquérir une nouvelle application de gestion de projets performante qui tient compte des besoins des chefs des projets.

Par ailleurs, le ministère élabore actuellement une nouvelle vision du système de la fonction publique, basée sur la gestion par compétences, et qui consacre le concept de contractualisation et la gestion des résultats, en mettant en place un système d'évaluation de la performance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

## 2. Transparence

Au niveau de **la transparence au sien des services publics**, et en application des dispositions de l'article 27 de la constitution, la loi relative au droit à l'information a été promulguée le 12 mars 2018, qui prévoit des mesures proactives de diffusion, et qui incite les institutions et organes compétents à publier leurs rapports d'activités et autres informations visant à informer l'ensemble des citoyens sur les questions financières ou autres.

Dans le cadre des mesures de publication proactive, le ministère veillera également à ce que toutes les informations financières soient fournies, notamment les situations de comptes, les rapports sur le rendement et les résultats des audits internes ou externes de ses comptes annuels, sur son portail électronique pour permettre à tous les citoyens d'y accéder.

## 3. Evaluation du système de contrôle interne

### ➤ La mise à jour du code de bonne conduite

Cette mise à jour s'illustre par le projet de code de déontologie et de conduite professionnelle dans la fonction publique, supervisée par le ministère, et qui contient un ensemble d'obligations déontologiques que le fonctionnaire doit respecter notamment lors de l'exercice de ses fonctions. Ce code sera applicable aux différentes administrations publiques, collectivités territoriales et aux établissements publics.

En outre, en application de l'article 157 de la constitution, des dispositions relatives au renforcement de la déontologie et de l'intégrité dans les services publics ont été intégrées dans le projet de la charte des services publics.

#### 4. Evaluation des risques

Le ministère travaille actuellement sur l'élaboration d'un guide des procédures relatives à la gestion financière dans un premier lieu, et **sur la mise en place d'une cartographie des risques** qui permettra de déterminer les points qui nécessitent le renforcement du contrôle, ainsi que **la mise en place d'un système de référence pour le contrôle interne de la gestion des ressources financières**.

En plus, le Ministère a programmé la généralisation de l'élaboration de la cartographie des risques à toutes les directions du Ministère. Pour cela, un comité de contrôle interne, ou siège l'ensemble des représentants des différents entités de ce Ministère, a été mis en place pour assurer cette mission.

D'autre part, le ministère dispose actuellement d'un guide des procédures relatives aux appels d'offres ouverts, approuvé en interne et mis à la disposition de tous les fonctionnaires relevant du ministère sur son site intranet.

Le ministère dispose également d'un guide référentiel des emplois et des compétences qui détermine les missions et les responsabilités selon les postes. Ce guide a été actualisé dans le cadre du marché relatif à la mise à jour de **la cartographie des postes actuels et son adaptation aux changements intervenus dans le ministère**.

Parallèlement à l'élaboration de la cartographie des postes, le ministère veillera sur **l'identification et la documentation des actes et responsabilités ayant un impact financier**, aux différents fonctionnaires et responsables, en tenant en compte du principe **de prévention des conflits d'intérêts et du principe de répartition des tâches entre les emplois incompatibles**.

Dans le cadre du renforcement du contrôle interne, une commission interne chargée du Contrôle Interne, composée des représentants des différentes directions, du représentant de l'Inspection Générale et des membres de l'Unité de Contrôle de Gestion, a été institutionalisée. Cette commission est chargée notamment de la mise en place des mesures relatives à la gestion des risques identifiés et du suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des Comptes. Elle a entamé ses travaux par l'élaboration du Rapport de Performance (RdP) 2018.

#### 5. Activités de contrôle

Concernant **les applications informatiques de gestion comptable**, le ministère disposait d'une application informatique pour la gestion comptable GDinfo depuis 2007. Elle a été abandonnée à partir de 2015 en raison de la difficulté de la relier au système GID et pour éviter la réintroduction des mêmes données dans chaque système.

Le ministère dispose aussi de plusieurs applications développées par ses ressources propres, qui ont été partagées avec plusieurs départements ministériels et collectivités territoriales, et qui concernent :

- La gestion du parc automobile ;
- La gestion du téléphone, internet, eau et électricité ;
- La gestion du courrier ;
- La gestion du stock ;
- L'Application relative à l'inventaire des équipements et meubles.

Le ministère est doté également d'une application relative à la gestion de paiement des indemnités de déplacement et de transport.

Le ministère veillera **à incorporer ces applications dans un système intégré et unifié** permettant l'appariement et le contrôle automatique des différents documents comptables.

Le ministère envisage également de développer **un système informatique pour la programmation financière** dans le système intégré et unifié, qui prend en compte les nouveautés de la loi organique relative à la loi de finances. Concernant le système informatique relatif aux marchés publics, il a été réalisé en coordination avec la direction des systèmes d'information, et se trouve actuellement en période d'essai et de formation des cadres qui en feront usage au sein des différents services du ministère.

Il convient de noter que la majorité de ces systèmes informatiques sont réalisés par des ressources propres du ministère.

Concernant le **système de gestion du courrier « IRSAL »**, le ministère a diffusé une note interne pour l'utilisation de ce système au sein des différentes unités administratives du ministère en vue de la dépossession matérielle de tous les courriers et documents. L'accent a été également mis sur la nécessité de déposer tous les documents entrants au bureau d'ordre y compris les factures et les documents comptables.

Et pour pallier les insuffisances constatées au niveau de la gestion du courrier, le ministère a organisé des sessions de formation au profit des fonctionnaires, et a élaboré un guide d'utilisation pour faire connaître la méthode de gestion des courriers et déterminer leur parcours.

En ce qui concerne **la protection du système de traitement automatique des informations**, tous les serveurs sont sécurisés à travers l'installation de systèmes de protection contre les virus et les pare-feux, et l'accès à ces serveurs est limité aux utilisateurs responsables de ses systèmes. En ce qui concerne les ordinateurs des utilisateurs, l'accès à ces ordinateurs se fait à travers un mot de passe spécifique pour chaque fonctionnaire en utilisant l'accès centralisé à travers Active Directory.

En ce qui concerne l'accès aux différentes applications, il se fait à travers un mot de passe spécifique pour chaque utilisateur, et en déterminant les caractéristiques de chaque utilisateur du système : utilisateur normal, utilisateur disposant de l'option de validation, ou responsable du système –administrateur.

Il convient de noter que les efforts du ministère ne se sont pas arrêtés là, puisqu'une étude a été réalisée pour faire le diagnostic de son système informatique en vue de réparer toutes les failles sécuritaires dans les différents systèmes, serveurs et ordinateurs. Les livrables de cette étude ont été accomplis à travers la classification des actifs informatiques et l'assistance technique pour réparer les différentes failles sécuritaires.

### **Le suivi et l'évaluation**

Conscient de l'importance du **suivi et du contrôle interne**, le ministère a procédé à l'activation de l'Unité chargée du Contrôle de Gestion, par la nomination d'un responsable assimilé à un chef de division, et en mettant à sa disposition les ressources ayant les compétences nécessaires pour le suivi de l'exécution des plans d'action du ministère et pour veiller à la réalisation des résultats escomptés et des objectifs fixés, ainsi que les règles de contrôle interne, l'identification et l'évaluation des risques et leur maîtrise.

A propos de l'identification des différentes missions de contrôle, d'audit et **d'inspection**, de manière précise, le ministère prépare un guide référentiel des missions de contrôle, d'audit et d'inspection effectuées par l'inspection générale et les différents services d'audit du ministère.

Le guide référentiel des emplois et des compétences du ministère comprend également des fiches descriptives des postes chargés des opérations de contrôle et d'inspection relatives à l'inspection générale du ministère.

En outre, l'Inspection générale du ministère établit son programme annuel conformément aux dispositions du décret n° 2.11.112 du 23 juin 2011 relatif aux inspections générales des ministères. Ce programme constitue un plan d'action de l'inspection durant l'année, outre les missions exigées par Monsieur le Ministre.

Ainsi, le programme annuel de l'Inspection Générale au titre de l'année 2017 a été élaboré et reste à la disposition des commissaires aux comptes de la cour des comptes.

L'inspection générale dispose de 06 fonctionnaires, outre l'inspecteur général.

Conscients de l'importance de ce sujet, les services administratifs compétents du ministère ont pris toutes les dispositions nécessaires afin de fournir à l'Inspection générale les cadres nécessaires pour combler le manque constaté à cet égard.

Et dans le cadre des missions qui lui sont assignées, l'Inspection Générale du ministère élabore un rapport synthétique annuel comprenant son bilan d'activité, et qui fait partie des rapports prévus dans l'article 5 du décret n° 2.11.112 qui doivent être préparés par l'Inspection Générale avant le 31 mars de l'année suivante.

Dans ce sens, l'Inspection Générale tient à élaborer son rapport d'activité, sachant que son rapport au titre de l'année 2016 a été mis à la disposition des auditeurs de la cour des comptes.

Le ministère est conscient de l'importance de la publication des rapports de l'inspection générale. Ce sujet, qui soulève de nombreuses questions par les inspections générales des ministères, a été examiné lors de la réunion du réseau des inspecteurs généraux des ministères, présidée par Monsieur le Ministre de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique le 13 septembre 2017, lors de laquelle a été évoquée la possibilité de publier la synthèse des rapports des inspections générales, et d'élaborer un rapport annuel global de leurs activités, qui est soumis au chef de gouvernement et accessible au public.

Le ministère, à travers les rapports réalisés par l'inspection générale, n'a soulevé aucune observation relevant des dispositions de l'article 109 du code des tribunaux fiscaux.

En ce qui concerne les enquêtes limitées menées par l'Inspection Générale du ministère, en termes d'accès aux informations relatives aux autres administrations publiques, l'inspection veillera à coordonner avec les administrations publiques en vue d'y accéder et de les vérifier. Cet objectif pourrait être réalisé à travers l'élaboration d'une nouvelle vision des inspections générales des ministères dont le rôle sera d'assurer le suivi et l'évaluation des chantiers transverses dans les domaines de la fonction publique et de la réforme de l'administration.

En application de l'article 165 du décret n° 2.12.349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics, qui stipule que l'Inspection générale doit contrôler et auditer les marchés dont le montant dépasse les cinq millions de dirhams, l'inspection a élaboré un rapport d'audit des marchés publics pour la période de 2008 à 2016.

A propos de la formation des cadres de l'inspection générale, le ministère y accorde une grande importance afin d'accroître et de valoriser les compétences des ressources humaines, et ce, à travers l'élaboration de programmes annuels de formation en se basant sur un diagnostic des besoins.

Ainsi, les cadres de l'inspection générale ont bénéficié des sessions de formation organisées par le ministère dans des domaines liés aux fonctions et compétences de l'Inspection, notamment : le contrôle interne, la gestion des risques ainsi que leur participation à la rencontre organisée par le ministère au profit de ses cadres sur la loi organique relative à la loi de finances et sur le projet de performance du ministère.

Concernant les critères de recrutement au sein de l'Inspection Générale, le ministère tient à nommer des cadres expérimentés et compétents dans le domaine de l'administration.

### **C. Engagement du ministère dans les réformes des finances publiques**

Conformément à la circulaire du Chef du Gouvernement n° 6/2016 du 23 mai 2016 relative au lancement de la quatrième vague de la budgétisation par programme axée sur la performance dans le cadre du déploiement de la loi organique relative à la loi de finances, le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, qui a rejoint la quatrième et dernière

vague, a élaboré son projet de performance qui contient, conformément au modèle préparé à cet effet par le Ministère de l'Economie et des Finances, la synthèse de la stratégie du ministère et les crédits prévus pour les années 2018-2019-2020, la synthèse du plan adopté, ses objectifs, les indicateurs numérotés qui lui sont réservés, ainsi que les fiches d'indicateurs détaillées en incluant l'approche-genre dans le processus budgétaire du ministère. Dans ce sens, ce document a été présenté et discuté avec les services du ministère de l'économie et des finances avant la fin du mois de mai 2017.

Il convient de noter que le ministère dispose d'une application informatique contenant un inventaire des biens du ministère, matériel informatique, meubles, équipements des bureaux, qui permet le suivi de la situation de distribution et de stockage.

Dans le but d'accompagner les réformes relatives à la comptabilité publique, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique n° 13 .130 relatives à la loi de finances, le ministère veillera au développement de ce système de manière à répondre au contenu de la réforme.

#### **D. Efforts fournis dans le domaine d'économie des ressources**

Dans le domaine des marchés publics, le ministère adopte une vision qui prend en compte les principes généraux encadrant les commandes publiques, puisque les opérations d'achat se font selon les besoins réels exprimés par les différentes directions du ministère, et sont programmés à court et moyen terme et dans les limites des ressources financières disponibles dans le budget du ministère.

Par ailleurs, le ministère s'appuie dans sa vision sur l'externalisation des services qui ne relèvent pas de ses missions principales.

En ce qui concerne les études et les consultations, le ministère repose sur les moyens offerts par la coopération internationale, la contractualisation et ses propres moyens.

Les dispositions relatives aux dépenses en eau et en électricité n'ont pas changé depuis des années malgré la hausse de leurs tarifs et ce grâce aux mesures prises dans le cadre de l'essai en 2017, notamment la mise en place de lampes économiques (LED), et de lampes à énergie solaire dans une partie des locaux extérieurs. Au niveau des dépenses de communication, elles ont été rationalisées, puisque les lignes budgétaires qui leur sont consacrées ont été réduites depuis 2013.

Le ministère a également adopté la charte de protection de l'environnement au sien du ministère, qui a été signé par Monsieur le Ministre, le secrétaire général, les directeurs et tous les fonctionnaires du ministère.

Et dans le but de diffuser cette expérience au reste des secteurs ministériels, Monsieur le Ministre de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique et la Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'énergie et des mines chargée du développement durable ont promulgué la circulaire conjointe n° 1/2017 du 5 juin 2017 relative à l'adoption des principes d'une administration écologiquement responsable. Par ailleurs, les fruits de cette expérience au niveau de la rationalisation ne peuvent être évalués qu'après l'écoulement d'un certain temps depuis son adoption.

La vision du ministère en matière de rationalisation des dépenses repose sur l'implication de tous les responsables en les incitant à utiliser de manière optimale toutes les ressources en identifiant les besoins réels de chaque direction et en allouant des fonds en fonction de ces besoins.

Le ministère se base dans chaque opération d'achat sur les prix disponibles dans l'application informatique GDINFO qui était en place auparavant, et sur l'exploitation des moyens disponibles dans le système de gestion intégré des dépenses.

En ce qui concerne le stock, le ministère dispose d'un système informatique qui permet le suivi de sa situation, sur la base de laquelle se déterminent les quantités à acquérir, notamment les

fournitures de bureau et matériels nécessaires au bon fonctionnement des services du ministère. Le ministère veillera à améliorer ce système.

## E. La gestion de certains projets et marchés

### 1. La faisabilité des projets

#### ➤ L'étude relative à l'élaboration de la stratégie de modernisation de l'administration et l'accompagnement de sa mise en œuvre

Il convient de noter que le ministère élabore constamment des plans de réforme de l'administration, comme est le cas dans d'autres secteurs ministériels. Ainsi, suite au colloque national de la réforme administrative organisé en 2002, qui avait identifié 164 mesures pour la réforme de l'administration à l'horizon 2010, et après la promulgation de la constitution de 2011, il était nécessaire de mettre en place une stratégie prospective pour la modernisation de l'administration.

Dans ce contexte, le ministère avait déjà lancé la réalisation d'une étude de faisabilité afin de l'assister dans l'identification des éléments de référence de l'étude sur l'élaboration de la stratégie de modernisation de l'administration et l'accompagnement de sa mise en œuvre.

#### ➤ L'étude relative à la déconcentration administrative

La réalisation de cette étude a été approuvée suite à la réunion ministérielle tenue le 24 juillet 2013 au siège du Ministère de l'Intérieur, en présence des Ministres de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances, de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, qui a abouti à la recommandation de mener une étude sur le sujet afin d'enrichir la perception commune sur la déconcentration administrative.

La réalisation de cette étude se justifie également pour les raisons suivantes :

1. Le périmètre de l'étude qui couvre tous les départements ministériels au niveau central et déconcentré, ainsi que les établissements publics. Cette étude traite le volet relatif aux interactions entre les différents acteurs dans le cadre de la déconcentration administrative ;
2. Le caractère horizontal du projet et l'objet de l'étude ayant un caractère structurel de l'administration centrale et les différents services territoriaux ;
3. La nécessité de mener une étude par des experts afin de recueillir les points de vue et les positions, et de trouver un consensus sur une vision commune de la part des départements ministériels et des acteurs concernés par la déconcentration administrative ;
4. Tirer profit des expériences internationales dans le domaine de déconcentration.

### 2. La gestion des marchés

#### 2.1. Le marché n° 9/2012 relatif à la réalisation d'une étude de mise en place de la stratégie de modernisation de l'administration et l'accompagnement de sa mise en œuvre

Au niveau de l'élaboration du cahier des clauses techniques du marché n° 09/2012, certains éléments ont été identifiés dans le cahier des charges afin de permettre à tous les concurrents de travailler ardemment et de proposer les modèles les plus innovants afin de garantir le succès de l'objet de l'étude.

Ainsi, les réunions de cadrage tenues avec le bureau d'études depuis le lancement de l'étude, conformément aux dispositions du marché, ont permis de vérifier le domaine de l'étude notamment les secteurs ministériels concernés, les critères d'identification des projets et les expériences comparatives.

En raison du caractère horizontal de l'étude, **la commission du suivi et de coordination a été constituée des directeurs de ministère**, ayant une large connaissance des attentes de l'étude.

Ainsi, cette commission a étudié les différents livrables du point de vue pratique et ne s'est pas limitée à l'étude des rapports, sachant que l'observation relative à l'importance de la mise en place de critères et d'indicateurs objectifs pour l'évaluation de sa qualité reste raisonnable, et sera prise en compte dans le futur.

**Le retard constaté au niveau de la mise en œuvre de l'étude** n'est pas lié à la mauvaise estimation des délais pour les étapes de l'étude relative au marché n° 09/2012, mais il convient de rappeler le fait que les parties concernées par l'étude ne sont pas encore prêtes, puisque le souci de l'administration à fournir toutes les garanties pour le succès et l'adoption des résultats de manière collective, a requis l'implication des divers acteurs notamment les départements gouvernementaux, le secteur privé et la société civile.

Les reports répétés des rendez-vous de concertation et de consultation se justifient par les écarts concernant la réactivité à l'approche participative.

En outre, le souhait de l'administration d'établir un fondement solide aux résultats de l'étude était derrière la mise en place d'un mécanisme de consultation sans précédent, à savoir le réseau des secrétaires généraux des ministères. Sauf que les réunions de ce réseau n'ont pas pu se tenir à cause des engagements des secrétaires généraux.

Vu le caractère horizontal de cette étude, le volume des livrables requis du bureau d'études, ainsi que les difficultés rencontrées lors de la collecte des informations auprès de divers intervenants, il a été nécessaire de procéder à la résiliation de l'étude, conformément aux dispositions réglementaires, à plusieurs stades, afin de garantir la réussite de l'étude.

Concernant ce qu'a été considérée dans le rapport **comme mauvaise gestion**, l'excédent observé pour les délais de mise en œuvre des étapes est principalement dû aux efforts déployés par le ministère pour faire adhérer les différents acteurs et assurer leur contribution à la préparation d'une stratégie ambitieuse dont le succès dépend de leur engagement à mettre en œuvre ses résultats et ses conclusions.

**L'étude a été suspendue après la fin de la 2<sup>ème</sup> étape** relative à l'élaboration et la conception d'une stratégie de modernisation de l'administration, l'identification de 100 projets dans le cadre des programmes de modernisation sélectionnés, et 50 projets prioritaires, les termes de référence pour 10 projets pilotes, ainsi que le développement d'un modèle de gouvernance pour mettre en place la stratégie de modernisation de l'administration. En outre, **il s'est avéré que la réalisation de la troisième étape relative à l'accompagnement de la mise en œuvre des 10 projets pilotes** pouvait se faire dans le cadre d'autres mécanismes plus performants et moins coûteux, notamment par l'exploitation des partenariats entre le ministère et les organismes internationaux dans le cadre de la coopération internationale.

La mise en œuvre de l'étude n'a pas été arrêtée malgré la suspension du contrat avec le bureau d'études, puisque la mise en œuvre des projets spécifiés dans la stratégie s'est poursuivie dans le cadre de la coopération internationale ainsi que par les propres moyens du ministère.

En outre, l'étude a réussi à atteindre tous ses objectifs fixés, notamment l'établissement d'une vision commune pour la réforme et la modernisation de l'administration, la mobilisation autour de cette vision commune et son partage avec les différents acteurs, et l'élaboration d'une feuille de route composée de plusieurs projets. Cette feuille de route constitue une synthèse des différentes propositions et observations de toutes les parties concernées, notamment les départements gouvernementaux, à travers les ateliers organisés à cet effet. Aujourd'hui, les résultats et les conclusions de cette étude sont exploités par le plan de réforme, à la fois en termes de l'approche adoptée, du portefeuille de projets soumis ou du système de gouvernance utilisé pour piloter le chantier de réforme de l'administration publique.

Il est également important de souligner l'exploitation des livrables du marché, et la poursuite de la mise en œuvre des projets fixés dans la stratégie, et ce dans le cadre de la coopération internationale et par les propres moyens du ministère.

## 2.2. Le marché n° 2/2012 pour la réalisation d'une étude relative à la transcription, la simplification et l'assistance à l'homologation des procédures et formulaires administratifs

En ce qui concerne le recours aux ordres d'arrêt et de reprise, cela dépend de la nature des services demandés, qui sont principalement liés à la volonté des départements ministériels de faire un suivi continu de la mise en œuvre de l'étude dans les délais impartis, étant donné qu'il s'agit de la transcription et la simplification et l'accompagnement de la mise en œuvre et de la certification de 100 procédures. Puisqu'il s'agissait de la transcription, la simplification et l'accompagnement de la mise en œuvre et de la certification de 100 procédures, cela a requis une procédure d'approbation par les départements concernés et de sélection des procédures, et ce par la concertation entre l'administration centrales et les services concernés par les procédures à simplifier. Ces mesures exigeaient des délais pour chaque partie de prestation :

- Transcription : documents et ensemble de pratiques relatives à chaque procédure et leur renvoi à l'administration concernée afin de sélectionner la procédure à simplifier ;
- Simplification : renvoyer chaque procédure au département concerné qui à son tour la soumet aux services concernés pour s'accorder sur la version simplifiée ou effectuer des modifications ;
- La mise en œuvre : l'approbation doit être exprimée par tous les responsables concernés.

Toutes ces actions ont requis plus de temps en raison de leur nature multilatérale.

Quant à **la cinquième phase**, elle a été réalisée et livrée dans le délai fixé, mais les données et la documentation correspondantes n'ont pas été remises à la commission d'audit car cette dernière avait sollicité, à cette époque, les phases qui étaient soumises au règlement des services exécutés.

Vu le volume des livrables de la première phase, ayant atteint le nombre de sept, et en raison de leur publication en langue arabe et française, cela exigeait un délai supplémentaire pour leur étude, d'autant plus que cette phase était considérée comme un fondement pour les prochaines phases de l'étude.

Et à propos **des dates de notification de la réception des livrables du marché**, elles ont été incluses dans une note jointe au fichier d'émission des ordres de paiement, à l'exception de la première phase. À ce niveau, l'accent sera mis sur l'inclusion des copies des accusés de réception des livrables dans ces fichiers notamment avec la promulgation du texte réglementaire relatif au paiement des arriérés.

En ce qui concerne **les lacunes observées au niveau des dispositions du cahier des conditions spéciales**, l'objectif de la cinquième phase relative à "la réalisation d'une évaluation générale du projet" est de tirer des enseignements lors de la mise en œuvre de l'étude, et ce à travers l'identification des points forts et des faiblesses qui doivent être pris en considération lors de l'exécution de toute opération relative à la simplification dans le futur.

De plus, le cahier des charges ainsi que les réunions de cadrage tenues avec le bureau d'étude ont permis de déterminer les indicateurs d'évaluation relatives aux procédures simplifiées, aux délais réduits, aux frais économisés ainsi que le nombre d'intervenants dans les opérations de transcription et de simplification.

A propos de **l'observation concernant « la deuxième et quatrième phase »** relatives au même sujet de la transcription, la simplification, l'assistance pour l'homologation de 30 procédures et les formulaires administratives associés, et l'accompagnement de sa mise en œuvre, il a été mentionné dans le cahier des charges que la deuxième étape serait un essai d'opérationnalisation du guide méthodologique élaboré au cours de la première phase, et que

grâce à l'expérience acquise dans l'opération de transcription et de simplification des deuxième et troisième phases, le bureau d'études pourra achever la quatrième étape en deux mois.

Afin d'éviter les insuffisances constatées au niveau de la tenue des registres d'ordres, d'arrêt ou de reprise des services, le ministère a établi, dès la réception de cette observation, des registres pour chaque type (le budget général et le compte réservé aux affaires privées).