

# Gestion budgétaire et comptable du Secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle

Conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi n ° 62-99 relative au Code des juridictions financières, la Cour des comptes a vérifié les opérations financières inscrites dans les comptes du trésorier ministériel chargé des services centraux du secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle pour les exercices budgétaires 2010-2016.

Il convient de rappeler que le budget du secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle s'élève à environ 390,5 MDHS en 2016, répartis entre 236,8 MDHS en budget de fonctionnement et environ 153,7 MDHS en budget d'investissement. Ce département ministériel dispose aussi d'un compte spécial appelé "Fonds de promotion de l'emploi des jeunes", créé en vertu de la loi de finances de 1994. S'agissant des ressources humaines, le secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle compte 335 fonctionnaires, dont 156 sont affectés aux services extérieurs.

## I. Notes d'observations et recommandations de la Cour des comptes

La vérification des comptes du secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle de 2010 à 2016 a permis de relever des observations et à émettre des recommandations se rapportant aux axes suivants.

### A. La gestion des crédits

Dans ce cadre, il a été soulevé :

- Le manque de précision dans la programmation des crédits, ce qui a entraîné l'annulation d'une partie de ces crédits ou la demande de crédits supplémentaires, à noter l'absence de contrats-programmes entre le ministère et les parties concernées par les virements des crédits, encadrant les engagements mutuels quant à l'utilisation de ces crédits dans la réalisation des objectifs assignés et convenus sur la base de résultats mesurables ;
- Dans le cadre d'évaluation de certains indicateurs d'exécution du budget du Secrétariat d'Etat, il a été relevé que le taux d'engagement crédits varie d'année en année, passant de 58% en 2010 à plus de 98% en 2011, soit le pourcentage le plus élevé enregistré au cours de la période considérée, avant de passer à 81% en 2012, puis à 75% en 2013 et à une stabilisation autour de 90% en 2014 et 2015. Cependant, le pourcentage des ordonnancements par rapport aux crédits définitifs, bien qu'ils se soient stabilisés à 55% en 2014 et 2015, n'est en moyenne que de 38% entre 2010 et 2013, ce qui indique un faible niveau d'exécution des projets.

*Compte tenu de ces considérations, la Cour des comptes recommande ce qui suit :*

- *Veiller à la programmation précise des crédits afin d'éviter des annulations partielles et des demandes de crédits supplémentaires et améliorer les performances en matière d'exécution du budget d'investissement ;*
- *Adopter des contrats entre le secrétariat d'Etat et les bénéficiaires du transfert de crédits, de manière à définir les obligations mutuelles en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds pour atteindre les objectifs convenus sur la base de résultats mesurables ;*
- *Mettre en place de programmes-objectifs susceptible de permettre la réalisation des objectifs et des engagements mutuels entre l'administration centrale et les services*

*déconcentrés, en obligeant la partie délégataire à atteindre les objectifs pour lesquelles les crédits ont été délégués ;*

- *Déléguer les crédits aux services déconcentrés dans la limite des besoins réels en tenant compte des capacités managériales de ces services.*

## **B. Reddition des comptes et transparence**

### **1. En ce qui concerne la reddition des comptes**

Etant donné que le secrétariat d'État est soumis, à l'instar des autres départements ministériels, au contrôle externe (le parlement, la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances, etc.) et étant donné que la gestion de ce département repose sur la délégation d'un ensemble de compétences à plusieurs niveaux, la mise en place d'un système efficace de responsabilisation et de reddition des comptes, comme condition de la bonne gouvernance, s'impose à la fois au niveau central et au niveau des services déconcentrés, et ce de façon continue et périodique.

Ainsi, le principe de responsabilisation suppose la possibilité de s'assurer du degré du respect des responsables et fonctionnaires des normes juridiques en vigueur et des règles d'intégrité et d'éthique, en plus de la nécessité de s'assurer que les missions déléguées ont été accomplies selon les principes d'objectivité et de qualité requise et qu'elles soient conformes à la politique mise en oeuvre dans ce secteur. Aussi, le système de responsabilisation doit être soumis à l'évaluation pour l'améliorer et renforcer son efficacité, afin de garantir la réalisation des objectifs préétablis.

Toutefois, les investigations menées ont révélé les observations suivantes :

- Absence d'un système réel de reddition des comptes et des procédures formalisées, documentées et déclarées dans le but de garantir la reddition des comptes de tous les responsables et fonctionnaires sur l'exécution des tâches dont ils ont la charge ;
- Absence des rapports relatifs à l'exécution des projets au niveau de chaque direction.

Dans le cadre du plan national d'urgence industrielle, et afin de renforcer le partenariat public-privé, certains instituts ont été créés, et ils sont gérés par des sociétés privées constituées à leur tour par des professionnels. Toutefois, le secrétariat d'Etat, n'a pas évalué l'efficacité de cette mesure.

Il est à signaler que la subvention d'équilibre allouée aux instituts privés a augmenté de 157% en 2014 par rapport à 2013, en raison du démarage des instituts spécialisés dans l'industrie automobile. En ce qui concerne le suivi de l'utilisation de cette contribution, il a été noté que :

- Le versement de ces subventions aux institutions concernées a été fait sans suivi rigoureux de leur utilisation et en absence d'un système contractuel à cet égard ;
- L'absence de procédures permettant la consultation de la comptabilité de ces instituts ;
- L'absence des rapports périodiques sur les réalisations de ces instituts.

### **2. En ce qui concerne la transparence**

Le concept de la transparence, dans son sens général, désigne dans quelle mesure le département communique au public, de manière opportune, fiable, claire et utile, ses attributions, ses activités, sa gestion financière, sa stratégie et ses performances. Ce concept nécessite également la publication des résultats des opérations d'audit et des conclusions qui en résultent, en plus de la nécessité de mettre les informations relatives à l'organisme à la disposition du public. Ce concept impose également la'énonciation des critères d'octroi des services publics offerts.

Cependant, il a été relevé que :

- Le service chargé de la relation avec les citoyens ne dispose d'aucun indicateur sur le suivi des réclamations déposées et de leurs résolutions ;

- Défaut de publication des états financiers finaux en se contentant de quelques statistiques. Le secrétariat d'Etat se limite aux données figurant dans la loi de finances et la loi de règlement, alors qu'il reste tenu de mettre ses informations à la disposition du public, de manière simple et comprise, et ce en plus du non établissement et publication de rapports sur les projets réalisés ou en cours de réalisation.
- Non publication des résultats des opérations d'audit réalisées au niveau du secrétariat d'Etat.

*A cet effet, la Cour des comptes recommande de :*

- *Adopter un système de reddition des comptes clair et efficace, à la fois au niveau central et au niveau des services déconcentrés, basé sur la détermination de la responsabilité de chaque fonctionnaire de manière précise et prédéfinie ;*
- *Développer la cellule d'audit interne, afin de mettre en place des bases de bonne gouvernance du Secrétariat d'Etat et améliorer sa gestion ;*
- *Etablir des rapports annuels pour diagnostiquer toutes les activités qui ont contribué à la réalisation des objectifs des instituts privés de formation professionnelle et de s'assurer des mesures prises dans le cadre du suivi de la contribution de l'Etat en ce qui concerne les dépenses liées à la formation ;*
- *Poursuivre les efforts du département pour améliorer les mécanismes de la reddition des comptes et la responsabilisation dans le cadre du suivi et de l'évaluation des instituts à gestion déléguée ;*
- *Activer le système de contrôle de gestion de ces instituts afin de garantir l'amélioration de la gestion des ressources financières et leur sauvegarde par la réalisation des objectifs assignés ;*
- *Publication des états financiers finaux de façon claire et simplifiés, en veillant à l'évaluation et la publication des rapports sur les différentes opérations et réalisations.*

## **C. Gestion de certains projets et marchés publics**

Dans le cadre de la création des instituts sectoriels spécialisés, le secrétariat d'Etat a lancé une série de projets, notamment le projet d'instituts de formation aux métiers des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et le projet de création de l'Institut national de formation des formateurs et des tuteurs.

### **1. Projet concernant les instituts de formation dans les métiers de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique**

Dans le cadre de l'accompagnement de la stratégie nationale de l'énergie, et en réponse aux besoins du marché du travail dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, un accord a été signé le 31 mai 2011 entre le gouvernement et les professionnels de l'industrie énergétique, pour la création et la gestion de trois instituts de formation dans les métiers des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à Oujda, Ouarzazate et Tanger.

Cependant, ce projet a connu un certain nombre de dysfonctionnement au niveau de la planification, de la mise en œuvre et de l'exploitation.

#### **a. Phase de planification**

##### **➤ Retard dans l'achèvement de l'étude**

Il convient de noter que l'étude relative à la définition des besoins en compétence et en formation et l'étude d'opportunité de la création d'instituts de formation dans les métiers des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique a dû être achevée le 31 mars 2013. Mais les trois étapes de l'étude n'ont été reçues qu'en 03 décembre 2013. Cela est dû, entre autres, aux faits suivants :

- Le commencement de l'étude a été retardé jusqu'au 26 mars 2013 ;

- L'émission répétitive des ordres de service pour arrêter provisoirement l'étude, en effet ces ordres de services ont accumulé une durée de 5 mois et demi pour corriger les livrables, alors que le cahier de prescriptions spéciales précise une durée de 7 jours pour étudier chaque livrable et 7 jours pour le corriger par le bureau d'études ;
- Le nombre important des intervenants chargés de suivre l'exécution dudit projet, à savoir : le ministère de l'énergie et des mines, la Fédération des Industries Mécaniques Métallurgiques, Electriques et Electroniques, la Fédération Nationale d'Electricité, d'Electronique et des Energies Renouvelables, l'Agence de Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique, l'Agence Marocaine de l'Energie Solaire et l'Office Nationale de l'Electricité et de l'Eau Potable.

#### ➤ **Adoption partielle des résultats de l'étude**

Dans le cadre de la formation de base, six (6) cours de formation professionnelle ont été sélectionnés. Cependant, seulement cinq (5) d'entre eux ont été mis en place, puisque la carte de formation produite par l'étude reste prévisible et les professionnels qui gèrent l'institut ont été autorisé à établir des priorités pour les programmes de formation de l'Institut, et ce au vu des investissements réels réalisés dans le cadre de la stratégie nationale de l'énergie et les opportunités réelles d'intégration du marché du travail.

#### **b. Phase de mise en oeuvre**

À cet égard, il a été constaté ce qui suit :

#### ➤ **Absence de suivi efficace et efficient de l'exécution des travaux**

Sur la base des articles 6 et 9 de la convention établie entre le secrétariat d'État et la Direction des équipements publics, le maître d'ouvrage délégué est obligé d'établir un ensemble de documents et de les mettre à la disposition du maître d'ouvrage (la situation prévisionnelle et définitive des projets en termes de qualité, de coût et de délais de réalisation, et les rapports d'achèvement des marchés publics ainsi que la situation de consommation de crédits). A cet égard, il a été constaté l'absence de ces documents au niveau des archives du secrétariat d'Etat.

Aussi, certains marchés ne figurent pas dans la liste des marchés conclus par le Secrétariat d'Etat, sachant que les marchés dont la gestion est confiée à la direction d'équipements généraux constitue une grande partie des marchés de travaux du Secrétariat d'Etat

#### ➤ **Multiplicités des interlocuteurs**

Il s'agit du directeur des affaires administratives et financières et du directeur de la planification et de l'évaluation, chargés de l'achèvement et du suivi du projet des trois instituts, ainsi que d'un ensemble de chefs de divisions et de services. De plus, la répartition des informations relatives aux trois projets entre toutes les personnes impliquées rend difficile l'obtention d'informations suffisantes sur la planification, l'achèvement et l'exploitation des instituts réalisés et en cours d'achèvement, ce qui indique un défaut principalement dû à l'absence de modèle de gestion de projet permettant d'atteindre les objectifs dans les délais impartis, avec la bonne qualité et au moindre coût.

Par conséquent, ces projets nécessitent une définition claire des informations nécessaires et l'identification des tâches de chaque intervenant dans le processus de réalisation et de suivi : la Direction de la planification et de l'évaluation, le service de la coopération et du partenariat et la Direction des affaires administratives et financières.

## **2. Concernant l'exploitation de l'Institut d'Oujda**

À cet égard, il a été constaté :

- Le retard dans la mise en oeuvre du nouveau cadre pour la gestion des instituts à gestion déléguée, où un accord relatif à la gestion déléguée des trois instituts a été signé le 3 février 2015. Le nouveau système de gestion des instituts à gestion déléguée a également été conçu dans le cadre du projet de coopération entre le Maroc et le

Canada. Ce projet repose sur l'indépendance des sociétés dans leur gestion des instituts, avec l'adoption d'un système de reddition des comptes et la création d'un comité chargé d'étudier les subventions accordées à ces instituts (COTOSIF).

- Non soumission du compte IFMEREE SA au Comité COTOSIF pour approbation avant l'octroi des contributions.

### **3. Création de l'Institut national pour la formation des formateurs et des tuteurs**

Ce projet a été lancé en 2015 sur la base d'une étude de dimensionnement pour la création de cet institut et ce sur trois étapes :

- Première phase : Divulgence du plan et du programme d'action ;
- Deuxième phase : la définition des besoins du secteur en termes de formateurs et de tuteurs spécialisé dans la formation professionnelle ;
- Troisième phase : Définition de la structure technique, financière et organisationnelle de l'Institut.

Cependant, dans ce contexte, les observations suivantes ont été soulevées :

#### **a. Concernant l'achèvement des étapes de l'étude**

Il convient de noter que seules la première et la deuxième phase de l'étude ont été réceptionnées. La phase importante, qui est la troisième phase, n'a pas encore été réceptionnée, malgré que les 7 mois nécessaires à son achèvement fixé par le cahier de prescriptions spéciales soient écoulés.

#### **b. En termes de contrat avec un bureau pour surveiller l'achèvement du projet**

Un marché public a été conclu le 27 octobre 2016 avec un bureau de contrôle pour la réalisation de ce projet pour un montant de 159.600,00 dirhame, soit avant l'achèvement de la troisième phase de l'étude, pour permettre au secrétariat d'État de connaître la structure technique, financière et organisationnelle de l'Institut. La question reste de savoir comment déterminer le montant de la prestation à réaliser par le bureau de contrôle en l'absence des résultats de la troisième étude.

A signaler que le 23 novembre 2016, le Bureau de contrôle a été informé de l'attribution du marché, à un moment où la troisième phase de l'étude n'était pas encore achevée. En effet, malgré les contraintes administratives qui ont retardé la validation des résultats de la troisième phase de l'étude, le secrétariat d'État a dû s'efforcer de surmonter ces difficultés pour achever l'étude, puis prendre l'initiative de passer un contrat avec le Bureau pour suivre l'achèvement du projet.

### **4. Gestion des commandes publiques**

En ce qui concerne la gestion des commandes publiques, les observations suivantes ont été relevées.

#### **➤ Retard dans la livraison des prestations objets de certaines études**

Il a été relevé le retard dans l'achèvement de certaines études, quoi qu'elles ont connu l'émission des ordres de services pour arrêter provisoirement l'étude, ce qui peut empêcher de tirer profit des résultats de ces études car elles pourraient devenir caduques. Par exemple, en ce qui concerne les études sectorielles et les études de faisabilité, qui précèdent le lancement de certains projets, qui sont programmés, on constate que l'étude prend plusieurs années alors que les données économiques et sociales, sont changées, et c'est le cas de l'étude objet du marché n° 11/2011 relative à la réalisation d'une vision stratégique pour le développement du système de formation professionnelle à l'horizon 2020.

#### **➤ Dysfonctionnement au niveau de la maîtrise d'ouvrage déléguée**

En raison du nombre important des projets du département de la formation professionnelle, des marchés des travaux ont été confiés à la direction des équipements publics en tant que maître d'ouvrage délégué pour certains projets. Toutefois, il a été constaté le manque de documentations

des opérations de suivi de réalisation desdits projets et le manque de contrôle technique, financier et comptable de la part du secrétariat d'État au cours des différentes étapes de la mise en œuvre des projets concernés par cette convention, en violation de l'article 161 du décret n° 2.12.349 sur les marchés publics publié le 20 mars 2013. C'est le cas par exemple, du projet de création d'instituts de formations dans les métiers des énergies renouvelables à Oujda, Tanger et Ouarzazate.

➤ **Manque d'établissement des rapports d'achèvement des marchés publics**

Il a été relevé que le secrétariat d'État n'établit pas les rapports d'achèvement des marchés publics qui dépassent 1.000.000,00 de DH dans les trois mois qui suivent la réception définitive des travaux, en violation de l'article 164 du décret n° 2.12.349 susmentionné. C'est le cas, par exemple des marchés publics suivants :

N° marché	Objet de marché	Montant initial du marché en DH	Montant définitif du marché en DH
23/2013	Acquisition d'outillage d'enseignement, des équipements de magasinage de mobilier et de matériel informatique, de téléphonie et de surveillance destinées aux Instituts de Formation aux Métiers de l'Industrie de l'Automobile (IFMIA) de Casablanca et de Kénitra (Lot n°3)	4.095.228,00	3.808.562,04
21/2015	Acquisition des équipements et matériel technico-pédagogique destinés à l'Institut de formation aux métiers de l'industrie automobile de Tanger Free Zone (IFMIA TFZ) Lot n°6 : Mobilier de bureau et de classe.	2.826.792,00	2.826.792,00
14/2013	Acquisition du mobilier de bureau et de classe, matériel de bureau, didactique & informatique, équipement et matériel d'internat pour les Centres de Formation par Apprentissage dans le secteur de l'Agriculture à Fkih Bensalah, Sidi Allal Tazi, Tanant, Kelâat Megouna (Lot n° 2)	3.047.232,00	3.047.232,00
17/2013	Assistance Technique à l'organisation des opérations de Qualification des Filières de Formation et d'accréditation des Etablissements de Formation Professionnelle Privée et accompagnement des Etablissements Accrédités et des Commissions Nationales Sectorielles (Lot Unique)	3.084.960,00	2.586.480,00
19/2014	Acquisition des équipements des cuisines pour l'Institut de Formation aux Métiers des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique (Lot unique).	3.178.075,80	3.178.075,80
19/2015	Etude pour l'élaboration d'un plan de communication et d'une stratégie pour accompagner le département de la formation professionnelle en matière de communication sur ses projets stratégiques (lot unique)	3.178.075,80	3.178.075,80
26/2013	Acquisition des équipements des cuisines pour les Centres de Formation par Apprentissage dans le Secteur de l'Agriculture : khemis Zemamra (Province de Sidi Benour), Souk Tlat du Gharb (Province de Kénitra), Kelâat Megouna (Province de Tinghir) et Fkih Ben Salah (Lot Unique)	4.899.720,00	4.899.720,00

➤ **Défaut d'audit des marchés dépassant 5 MDHS**

Il a été relevé que les marchés dont le montant dépasse 5 MDHS ne font pas l'objet d'audit prévu à l'article 165 du décret n° 2.12.349 susmentionné. C'est le cas des marchés suivants :

N° marché	Objet de marché	Montant initial du marché en DH	Montant définitif du marché en DH
20/2015	Acquisition des équipements et matériel technico-pédagogique destinés à l'Institut de formation aux métiers de l'industrie automobile de Tanger Free Zone (IFMIA TFZ) Lot n°2 : Atelier de cablage automobile.	6.278.073,00	6.278.073,00
16/2013	Acquisition des équipements des cuisines pour Instituts de Formation aux Métiers de l'Industrie de l'Automobile (IFMIA) Casablanca & Kénitra (Lot unique)	6.296.284,80	6.296.284,80
22/2013	Acquisition d'outillage d'enseignement, des équipements de magasinage de mobilier et de matériel d'informatique, de téléphonie et de surveillance destinées aux Instituts de Formation aux Métiers de l'Industrie de l'Automobile (IFMIA) de Casablanca et de Kénitra (Lot n° 2)	6.394.512,00	5.946.896,16
21/2013	Acquisition d'outillage d'enseignement, des équipements de magasinage de mobilier et de matériel informatique, de téléphonie et de surveillance destinées aux Instituts de Formation aux Métiers de l'Industrie de l'Automobile (IFMIA) de Casablanca et de Kénitra (Lot n°1)	8.715.367,20	8.715.367,20
11/2011	Etude d'Elaboration d'une Vision Stratégique de Développement de la Formation Professionnelle à l'horizon 2020.	9.000.000,00	9.067.022,58
20/2013	Acquisition des équipements et matériels technico-pédagogique destinés aux Instituts de Formation aux Métiers de l'Industrie de l'Automobile (IFMIA) de Casablanca & Kénitra (Lot n°3)	10.055.640,00	9.050.076,00
32/2010	Travaux de Construction d'un Centre de Formation par Apprentissage dans le Secteur de l'Artisanat à Tétouan (Lot Unique).	13.522.178,40	13.239.380,44
18/2013	Acquisition des équipements et matériels technico-pédagogique destinés aux Instituts de Formation aux Métiers de l'Industrie de l'Automobile (IFMIA) de Casablanca & Kénitra (Lot n°1)	15.520.695,36	15.520.695,36
12/2011 négocié	Travaux de Construction de l'Institut de Formation aux Métiers de l'Industrie Automobile à Casablanca (partie COREENNE).	22.157.626,80	24.849.907,33
27/2010	Assistance Technique pour le Développement et la Mise en place d'un Dispositif de Formation professionnelle dans le Secteur de l'Automobile	25.699.910,55	8.556.226,71
35/2010	Travaux de Construction de l'Institut de Formation aux Métiers de l'Industrie Automobile à Casablanca (Lot Unique).	30.956.202,00	35.093.503,98

N° marché	Objet de marché	Montant initial du marché en DH	Montant définitif du marché en DH
14/2012	Travaux de Construction de l'Institut de Formation aux Métiers de l'industrie d'Automobile à Tanger (Lot Unique)	38.749.038,90	35.654.588,02

*Ainsi, la Cour des comptes recommande ce qui suit :*

- *Mettre en place des programmes efficaces pour la création d'organes de gouvernance de la formation professionnelle aux niveaux national, régional et sectoriel ;*
- *Maitriser les délais d'exécution des projets et en assurer un suivi ;*
- *Assurer un suivi efficace et efficient des travaux ;*
- *Emettre des ordres de commencement des travaux dans un délai raisonnable ;*
- *Se conformer aux dispositions règlementaires relatives aux marchés publics, en ce qui concerne :*
  - *L'établissement des rapports d'achèvement des travaux pour les marchés dont le montant est supérieur à 1 million de dirhams ;*
  - *L'audit des marchés publics dépassant cinq millions de dirhams ;*
  - *Le suivi de l'exécution des projets réalisés dans le cadre de maîtrise d'ouvrage déléguée.*

#### **D. Evaluation du niveau d'adhésion aux réformes des finances publiques**

La réforme des finances publique constitue l'entrée principale pour l'incarnation du principe du contrôle et la rédition des comptes. Le Secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle s'est engagé dans la réforme des finances publiques introduite par la loi organique relative à la loi de finances n° 130.13.

A signaler que le Secrétariat d'Etat a été concerné par la deuxième vague d'expérience, lancée par la circulaire du premier ministre n° 06/2014, publiée le 12 juin 2014 au titre de la loi de finances 2015. Cette phase a concerné neuf secteurs ministériels, dont le secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle et a été axée sur la programmation budgétaire triennale ainsi que sur l'articulation du budget autour des programmes, selon une approche basée sur l'efficacité.

En ce qui concerne les mesures prises par le Secrétariat d'Etat pour adhérer auxdites réformes des finances publiques, certaines observations ont été relevées.

##### **➤ Absence d'une mesure effective et exhaustive de tous les indicateurs prévus pour les exercices 2015 et 2016**

Suite à l'évaluation des projets de performance de l'année de 2015 et celui de l'année de 2016, il a été constaté qu'il n'existait pas de mesure effective et exhaustive de tous les indicateurs prévus pour les exercices objet de programmation, en effet le Secrétariat d'Etat a fourni quelques statistiques et ainsi sur 25 indicateurs, seuls 12 ont été mesurés.

##### **➤ Non-établissement de rapports de performance pour les exercices 2015 et 2016**

Le rapport de performance pour 2015, qui devait être élaboré avant juillet 2016, et le rapport de performance pour 2016, qui devait être élaboré avant juillet 2017, n'ont pas été préparés comme il est prévu par le décret n° 2.15.426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, qui a fixé le délai maximum de transmission de ce rapport au ministère chargé des finances, au plus tard à la fin du mois de juillet qui suit celle de l'exécution de la loi de finances

concernée, et ce en vue d'établissement du rapport de performance accompagnant le projet de loi de règlement de la loi de finances.

### **1. Concernant le système de pilotage pour l'adhésion à la réforme**

Dans ce cadre, il a été noté qu'aucun comité n'a été constitué pour activer la réforme au sein du Secrétariat d'Etat pour veiller à l'activation de cette réforme et servir d'interlocuteur principal à l'unité administrative "performance" créée au niveau du ministère chargé des Finances. Le rôle d'interlocuteur a été assumé par le directeur des affaires administratives et des ressources humaines du Secrétariat d'Etat.

#### **➤ Absence du critère genre dans la détermination des objectifs et des indicateurs de la performance**

Il a été relevé que le Secrétariat d'Etat ne tenait pas en compte le critère genre lors de l'élaboration du projet de performance des années 2015 et 2016, bien qu'il ait été inclus dans les indicateurs de performance pour l'année 2018 conformément à la circulaire n° 7709 du 27 octobre 2017 émise par le ministre de l'Économie et des Finances relatif au commencement à l'exécution des opérations pilotes d'intégration de l'approche genre dans la loi de finances.

#### **➤ Retard dans la mise en œuvre de certaines dispositions prévues par les réformes des finances publiques**

Il concerne en particulier ce qui suit :

- Le retard dans la répartition des ressources humaines par programme, ceci n'a été fait qu'en 2017 ;
- L'absence de programme de formation dédié au secteur, on se contente uniquement des programmes de formation organisés par le ministère des finances ;
- Le retard dans le choix des déterminants des dépenses du matériel et dépenses diverses, de même que le retard dans la création de l'unité de contrôle de gestion pour l'évaluation et le suivi des indicateurs aux niveaux central et régional ;
- Le retard constaté lors des opérations de l'inventaire et d'évaluation de patrimoine afin de préparer la transition vers le système de la comptabilité générale de l'exercice.

*Vu ce qui précède, la Cour des comptes recommande ce qui suit :*

- *L'élaboration des rapports de performance dans les délais prescrits ;*
- *La préparation des projets de performance, accompagnant les projets de loi de finances, dans le cadre de la gestion budgétaire basée sur les résultats.*

## II. Réponses du Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, chargé de la formation professionnelle

### (Texte réduit)

L'opération de l'audit de la gestion financière menée par la cour des comptes au Secrétariat d'Etat chargé de la Formation Professionnelle revêt une importance cruciale. Le rapport élaboré à ce propos est considéré, sans doute, comme un des outils d'amélioration du fonctionnement de ce département et de contribution au développement de sa gouvernance.

A cet égard, vous trouverez ci-après les éclaircissements nécessaires aux remarques soulevées dans le rapport de la cour des comptes.

### A. Gestion financière

L'évolution du budget général du Secrétariat d'Etat durant la période du 2010 au 2016 a été cernée, notamment des éléments suivants :

- La contribution aux frais d'exploitation et d'investissement de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT) ;
- L'accompagnement des plans de développement sectoriel et des plans pluriannuels ;
- Le développement du volume et de la structure du Budget Général du Secrétariat d'Etat suite à son adhésion dans les chantiers de réforme des finances publiques ;
- La réduction des ressources financières de l'Etat (Gel des crédits d'investissement au titre de l'exercice 2013) ;
- La fluctuation des ressources et des dépenses du Fonds pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes suite à la pression budgétaire et à l'augmentation du volume des subventions au titre des programmes d'apprentissage.

Dans ce cadre, le budget général du Secrétariat d'Etat durant cette période a été caractérisé par la contribution aux frais d'exploitation et d'investissement de l'OFPPT, qui a atteint 484 MDH au titre de l'exercice 2010 sur les 753 MDH inscrits, ce qui a représenté 64,3% de l'ensemble du budget de l'Etat. L'OFPPT a relégué le recours à cette contribution, partiellement pour totalement, pour atteindre 82 MDH en 2016.

Toutefois, cette contribution est restée inscrite au budget général du secrétariat d'état malgré la non utilisation par l'OFPPT depuis 2013.

La période entre 2010 et 2016 a été caractérisée par le lancement ou la poursuite des chantiers accompagnant les stratégies sectorielles ou aux plans pluriannuels, ce qui explique l'augmentation du volume annuel des crédits d'investissement, notamment les crédits engagés, et leur diminution progressive est liée à l'avancement et à l'achèvement de ces chantiers. Cette période a connu :

- La poursuite des programmes de construction et d'équipement de centres de formation professionnelle dans les secteurs de l'artisanat, de l'agriculture et de la pêche maritime, ainsi que la création de l'École supérieure de la créativité et de la mode (Plan d'urgence) ;
- La poursuite de l'achèvement du programme de construction et d'équipement d'instituts spécialisés (Pacte National de l'Emergence Industrielle) ;

- Le démarrage de réalisation des Instituts de Formation aux Métiers des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique à Oujda et à Tanger.

Sur la base de ces programmes, le budget de l'État est établi en tenant compte, à chaque fois que nécessaire, du recours aux possibilités ou outils budgétaires qu'offre le cadre réglementaire en vigueur.

Dans le cadre de la préparation du budget du Secrétariat d'Etat, toutes les directions centrales, ainsi que les services extérieurs, présentent l'état d'avancement des opérations inscrites au titre de l'année précédente et les propositions de nouvelles opérations relevant de ces attributions, selon le modèle utilisé à cet effet, accompagnées des fiches détaillées sur les projets, leur objectif et leur consistance.

Les projets retenus sont programmés en fonction des priorités établies et des moyens disponibles, selon une programmation définie dans le plan prévisionnel annuel des appels d'offres. A ce titre, la direction des affaires administratives et des ressources humaines mobilise les crédits nécessaires pour l'exécution des projets retenus.

## **B. La reddition des comptes et la transparence**

### **1. Concernant la reddition des comptes**

Il est à signaler à ce propos que le Secrétariat d'Etat tient à l'application des dispositions du décret

n° 2-05-1367 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005) fixant la procédure de notation et d'évaluation des fonctionnaires des administrations publiques et l'adoption du modèle du rapport d'évaluation ainsi que le modèle de fiche de notation annuelle telle que définit par arrêté du Ministre chargé de la Modernisation des Secteurs Publics N°1725-06 en date du 28 juillet 2006.

Selon l'article 10 dudit décret, l'opération d'évaluation relève des attributions du chef hiérarchique immédiat, d'autant plus que le décret et l'arrêté suscités définissent les critères et les indicateurs de mesure de la performance du fonctionnaire sans laisser la marge à d'autres interprétations.

En ce qui concerne l'absence de rapports concernant la réalisation de projets au niveau de chaque direction, il y a lieu de signaler que dans le cadre de la préparation de la loi de finances, des rapports relatant l'exécution des projets inscrits sont élaborés par les directions centrales et les services extérieurs du Secrétariat d'Etat.

S'agissant du suivi de la réalisation des projets, chaque service dispose des différents rapports techniques afférents aux projets ainsi que les PV des comités techniques chargés du suivi et de la validation des livrables en plus des notes soumises à Monsieur le Ministre à sujet.

Quant aux instituts à gestion déléguée gérés par des sociétés anonymes créées par les professionnels, le secrétariat d'état accorde à ces instituts des subventions pour équilibrer leur budget annuel, et ce sur la base de la situation financière et physique de l'exercice antérieur et les programmes d'emploi de l'année en cours selon des indicateurs chiffrés de performance.

Les sociétés gestionnaires de ces instituts présentent à la commission (COTOSIF), instituée à cet effet, les plans d'action quinquennale comportant des indicateurs sur la formation et les montants de subvention d'équilibre selon une tendance dégressive pour les encourager à améliorer leur autonomie financière.

### **2. Concernant la transparence**

S'agissant du suivi de traitement des réclamations adressées au secrétariat d'état, il convient de signaler que le service chargé des relations avec le citoyen élabore des rapports annuels sur les réclamations et doléances des citoyens comportant plusieurs indicateurs sur le sort des dites réclamations et leur suivi. (...)

Quant à l'absence de publication des états financiers de clôture, le Secrétariat d'Etat élabore des rapports annuels comprenant les données spécifiques sur les projets réalisés et ceux en cours de réalisation accompagnés de données financières et statistique, sachant que les états financiers de clôture de l'ensemble des départements ministériels sont publiés par le Ministère de l'Economie et des Finances dans la cadre de loi de règlement.

Pour ce qui des résultats des opérations d'audit auxquelles le Secrétariat d'Etat est soumis, il est à préciser à ce sujet que seules les instances ayant réalisées ces opérations détiennent le droit de publication desdits rapports.

En ce qui concerne les indemnités de déplacement octroyées aux fonctionnaires du Secrétariat d'Etat, cette opération est traitée à l'instar des autres administrations publiques. Le Secrétariat d'Etat reste ouvert à toutes initiatives visant à l'affinement des critères d'octroi de ces indemnités.

Dans le cadre de l'adéquation de ses structures administratives avec les textes régissant les nouvelles règles d'organisation des départements ministériels, le Secrétariat d'Etat a élaboré un projet d'organigramme qui comprend en plus de l'inspection général, une structure administrative dédiée à l'audit et au contrôle de gestion relevant directement du secrétariat général. Cette structure sera dotée de mission d'appui, de suivi continu des objectifs et des résultats au niveau de l'ensemble des structures du Secrétariat d'Etat, et ce à travers l'élaboration des tableaux de bords, l'instauration de l'assurance qualité et son adéquation avec ces objectifs escomptés et la mise en place de critères de gestion administrative et financière efficace. Cette structure sera chargée également d'élaborer des outils de contrôle spécifiques à la gestion administrative et financière et des indicateurs de performance.

Ce projet d'organigramme est mis dans les circuits d'approbation.

## **C. Gestion de certains projets**

### **1. Projet concernant les instituts de formation dans les métiers de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique**

#### **a. Phase de planification**

Le suivi de réalisation de l'étude relative à la définition des besoins en compétence et en formation et l'étude d'opportunité a été assuré par une comité composé de l'ensemble des partenaires intervenant dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (Ministère en charge de l'Energie et des Mines, la Fédération des Industries Mécaniques Métallurgiques, Electriques et Electroniques, la Fédération Nationale d'Electricité, d'Electronique et des Energies Renouvelables, l'Agence de Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique, l'Agence Marocaine de l'Energie Solaire et l'Office Nationale de l'Electricité et de l'Eau Potable). Il est à noter à ce propos que la multiplicité des intervenants dans ce projet est la cause, dans la plupart des cas, du report de la validation des livrables de l'étude.

Les programmes de formation ont été élaborés dans le cadre de l'appui technique fourni par l'Agence Allemande de Coopération Internationale. Le financement de cinq programmes a été imputé sur l'année 2015 et le sixième programme en 2016.

Il est à signaler à ce sujet que la carte de formation professionnelle issue de cette étude a un caractère prévisionnel, charge aux professionnels chargés de la gestion de l'institut de mettre en place les priorités concernant le choix des formations à dispenser par l'institut, et ce en tenant compte des investissements réels programmés dans le cadre de la Stratégie Nationale de l'Energie, les opportunités d'insertion dans le marché du travail.

#### **b. Phase de réalisation**

##### **➤ Suivi de l'exécution des travaux**

Le suivi de l'exécution des travaux sur le terrain est assuré par les services extérieurs du Secrétariat d'Etat et les services des directions régionales du Ministère chargé de l'Equipeement. Etant donné que ces projets sont financés par l'Union Européenne et l'Agence Française de Développement, le suivi est assuré également au niveau central dans le cadre d'un comité de suivi composé des représentants du Secrétariat d'Etat, de l'Union Européenne et de l'Agence Française de Développement, de l'Agence Allemande de Coopération Internationale, de Ministère chargé de l'Equipeement et la société de gestion des instituts. Un rapport sur l'état d'avancement physique et financière du projet est élaboré par la DPE avant chaque réunion.

Par ailleurs, l'Agence Française de Développement élabore à l'issue de chaque mission de supervision un aide-mémoire relatant l'état d'exécution du projet et les recommandations.

D'autre part, l'ensemble des documents techniques et financiers sont soumis aux avis de non objection de l'agence française (terme de référence, dossiers d'appel d'offres et marchés). Conformément à la convention conclue entre le Maroc et l'Agence Française de Développement, ces projets sont soumis également annuellement à l'audit de l'inspection générale des finances.

### ➤ **Multiplicités des interlocuteurs**

Suite aux missions attribuées aux services du Secrétariat d'Etat, les services concernés directement par le projet de création des instituts de formation dans les métiers de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique sont :

- La Direction de la Planification et de l'Evaluation, assure l'agence d'exécution du projet ;
- La Division de la Coopération et du Partenariat, assure la coordination avec les bailleurs de fonds ;
- La Direction des Affaires Administratives et des Ressources Humaines, assure le rôle de structure du support sur le plan administratif et financier.

Il est à signaler que les rapports techniques et financiers élaborés par la DPE comprennent l'ensemble des données relatives à la mise en place de ces instituts et ces documents servant comme base de référence pour le décaissement.

## **2. Concernant l'exploitation de l'institut d'Oujda**

Dans le cadre de la rationalisation de la contribution financière de l'Etat aux instituts à gestion déléguée conformément aux conventions conclues avec les organisations et associations professionnelles, le Secrétariat d'Etat a mis en place des commissions techniques d'octroi des subventions aux instituts de formation (COTOSIF) composée des départements ministériels en charge de la formation professionnelle, des finances, de l'énergie des mines et de la société IFMREE –SA. Cette commission est dotée de la mission de préparation des programmes annuels d'octroi des subventions d'équilibre et de l'études des besoins de la société de gestion sur la base de la situation financière de l'exercice clôturé, le programme d'emploi et le projet du budget prévisionnel de l'exercice en cours, en plus d'une note de présentation du projet du budget précisant la masse salariale, les ressources, les dépenses et le rapport du commissaire aux comptes ainsi que le procès-verbal du dernier conseil d'administration.

Après examen des documents sus mentionnés et aux explications des représentants de la société de gestion, la commission arrête le déficit entre les ressources et les dépenses et propose l'octroi de la moitié de la subvention d'équilibre en attendant d'observer l'évolution des ressources et des dépenses.

Et pour accompagner la restructuration et l'évaluation de la performance des instituts à gestion déléguée, un modèle de gestion de ces instituts a été élaboré dans le cadre de la coopération maroco-canadienne.

Ce cadre comprend un ensemble d'outils nécessaires pour asseoir le concept de la gestion déléguée et définir le modèle relatif aux conseils, aux comités, aux normes et procédures de sélection des candidats et au règlement intérieur, ainsi que des mécanismes de suivi des dossiers de gestion déléguée, et plus particulièrement les modalités d'octroi des subventions financières à ces instituts, tout en instaurant des mécanismes de réédition de comptes.

Dans ce cadre, il est à signaler qu'il a été procédé au titre de 2016 à l'accompagnement des gestionnaires de ces instituts pour une expérimentation du modèle d'octroi des subventions financières et de réédition de comptes. Et pour opérationnaliser le cadre de gestion susmentionné, des sessions de formation ont été organisés au profit des :

- Cadres de gestion de ces instituts pour l'utilisation et l'application ;
- Cadres du Secrétariat d'Etat chargé de la Formation Professionnelle pour appréhender les techniques d'octroi des subventions financières à ces instituts et les mécanismes de réédition de comptes ;
- Membres de la commission technique d'octroi des subventions aux instituts de formation pour la mise en application de l'approche d'octroi des subventions financières à ces instituts et les mécanismes de réédition de comptes.

Au titre de 2017, plusieurs actions seront réalisées, notamment :

- L'élaboration d'un « **guide d'utilisation de mécanisme de réédition de comptes** » pour accompagner les gestionnaires de ces instituts dans l'instauration de ce mécanisme.
- La poursuite des sessions de formation au profit les membres de la commission technique d'octroi des subventions, aux instituts de formation pour l'application de l'approche.

### **3. Projet de création de l'Institut de Formation de Formateurs et des Tuteurs**

La troisième phase de l'étude relative à la mise en place de l'institut a été entamée immédiatement après l'achèvement et la validation du livrable de la deuxième phase prononcée le 17 février 2017. Le livrable de la troisième phase a été déposé le 28 juillet 2017 ; soit deux mois avant la fin du délai contractuel fixé à 7 mois.

Le comité de pilotage qui devrait se prononcer sur le livrable de la troisième phase dans un délai de 3 semaines ne s'est pas réuni pour des contraintes administratives. Il a cependant repris ses travaux d'analyse du livrable de la troisième phase lors de sa réunion du 28 novembre 2017 et le bureau d'étude a ensuite repris le document suite aux observations du comité de pilotage pour livrer la version définitive dans un délai de 15 jours tel que fixé par les dispositions du marché.

En ce qui concerne, la contractualisation avec le bureau de contrôle avant la réalisation de la troisième phase de l'étude, il est à signaler que le choix de ce dernier ne s'oppose pas au pré-identification de la structure technique, financière et organisationnelle de l'institut (troisième phase de l'étude) étant donné que son rôle a porté sur l'approbation des plans élaborés par le bureau d'études technique et il sera chargé d'assurer en suite le contrôle des travaux construction.

### **4. Gestion des marchés publics**

Le Secrétariat d'état a délégué la maîtrise d'ouvrage des projets de construction des centres de formation au ministère en charge de l'équipement, et ce compte tenu de multiplicité des projets et l'insuffisance des ressources humaines spécialisées pour le suivi de la réalisation de ces projets.

Il est à signaler que dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée, le Secrétariat d'Etat assure le suivi de l'état d'avancement de l'ensemble de ses projets aussi bien sur le terrain par le chef de service extérieur concerné par le projet qu'au niveau central par l'organisation de réunions périodiques auxquelles participent les parties prenantes. Un cadre spécialisé est désigné par le Secrétariat d'Etat pour assurer le suivi des projets avec la maîtrise d'ouvrage déléguée.

S'agissant des rapports d'achèvement d'exécution des marchés dépassant 1.000.000 DH, il y a lieu de signaler que le service marché ne procède pas à l'archivage des rapports d'achèvement produit par les services techniques chargés de l'exécution de ces marchés. Le Secrétariat d'Etat veillera à rattraper cette situation.

Quant aux marchés dépassant 5.000.000 DH, dont la plupart sont financés dans le cadre des programmes d'appui de la coopération internationale, il est à noter que ces marchés ont été soumis à l'audit de l'inspection générale des finances tel que prévu dans les conventions de financement. Il est à préciser également que le Secrétariat d'Etat ne dispose pas d'une inspection générale dans son organisation actuelle pour la réalisation des missions d'audit.

#### **D. Evaluation de niveau d'adhésion dans les réformes relatives aux finances publiques**

Le Secrétariat d'Etat s'est inscrit dans l'expérience pilote (2<sup>ème</sup> expérience) pour la structuration de son budget sur des programmes, des objectifs et l'adoption du projet de performance avec l'entrée en vigueur de la loi organique actuelle des finances. Dans les premières éditions du projet de performance, notamment ceux relatifs aux exercices 2015-2016, les indicateurs arrêtés ont été renseigné partiellement compte tenu de la non disponibilité de la totalité des données.

Quant à l'élaboration du projet de performance au titre de l'année 2017, il comprend 11 indicateurs répartis en 3 programmes comme suit :

- 1<sup>er</sup> programme comprend 3 objectifs et 7 indicateurs ;
- 2<sup>ème</sup> programme comprend 1 objectifs et 2 indicateurs ;
- 3<sup>ème</sup> programme comprend 1 objectifs et 2 indicateurs

L'ensemble de ces indicateurs ont été renseignés dans le cadre de ce projet de performance au titre de l'année 2017 qui a été présenté aux commissions spéciales des deux chambres à l'occasion de la discussion de la loi de finances.

Il est à signaler que conformément aux dispositions de la loi organique des finances n° 130-13 (articles 66 et 69), l'obligation de la production du rapport de performance entrera en vigueur à compter du 1 janvier 2020. Par conséquent le secrétariat d'état présentera le rapport de performance relatif à l'exercice 2018.

En ce qui concerne, la programmation budgétaire tri annuelle mentionnée dans l'article 05 de la loi organique des finances n° 130-13, elle n'a entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (article 69) ce qui ne s'applique pas à la période 2016-2017.

Le Secrétariat d'état a procédé à la répartition des ressources humaines selon les 3 programmes au titre de 2017. Il veille également au renforcement des capacités et des compétences des cadres concernés par la réforme relative aux finances publique, et ce par l'organisation de sessions de formation aussi bien avec les services concernés du ministère des finances ou par la conclusion de contrats spécifiques pour le perfectionnement afin de pouvoir accompagner lesdites réformes d'une façon efficace.

Pour ce qui du recensement du patrimoine, le Secrétariat d'Etat procède à la mise à jour de la situation de son patrimoine de façon périodique. Cette disposition n'a entrée en vigueur qu'au 31 janvier 2018 (article 31 de la loi organique des finances). A cet effet, le secrétariat d'Etat a entamé l'exercice d'évaluation de son patrimoine.

Quant au genre, un indicateur a été retenu parmi les indicateurs de la performance 2018 en application de la circulaire n°7709 en date du 27 octobre 2017 du Ministre de l'Economie et des Finances pour l'exécution des opérations pilotes d'intégration de l'approche genre dans la loi de finances.