

**Document de
La Banque mondiale**

**PROGRAMME DE GESTION INTÉGRÉE DES RISQUES DE CATASTROPHES
NATURELLES ET DE LA RÉSILIENCE**

Évaluation du dispositif fiduciaire

17 mars 2016

Abréviations et acronymes

BGE	Budget général de l'État
CAS	Compte d'affectation spécial
CCG	Cahier des clauses générales
CDC	Cour des Comptes
CDM	Commission des marchés
CL	Collectivité locale
CNCP	Commission nationale de la commande publique
DAA	Direction des affaires générales
DMP	Décret relatif aux marchés publics
DTAO	Dossier type d'appel d'offres
EP	Entreprise publique
FLCN	Fonds de lutte contre les catastrophes naturelles
FMI	Fonds monétaire international
FSA	Évaluation du dispositif fiduciaire (<i>Fiduciary System Assessment</i>)
FSEC	Fonds de solidarité contre les évènements catastrophiques
GdM	Gouvernement du Maroc
GMIS	Systèmes d'information sur la gestion des finances publiques (<i>Government Fiscal Management Information System</i>)
GID	Gestion intégrée de la dépense
ICPC	Instance centrale de prévention de la corruption
IGAT	Inspection générale de l'administration territoriale
IGF	Inspection générale des finances
INDH	Projet d'appui à l'Initiative nationale pour le développement humain (<i>National Human Development Initiative Project</i>)
INPPLC	Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption
KFPI	Indicateurs clés de performance fiduciaire (<i>Key Fiduciary Performance Indicators</i>)
MdI	Ministère de l'Intérieur
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MOP	Manuel opérationnel de projet
OP	Politique opérationnelle (<i>Operational Policy</i>)
PAP	Plan d'action du programme
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PIB	Produit intérieur brut
SEC	Secrétariat du FLCN
SG	Secrétariat général
SGG	Secrétariat général du gouvernement
TGR	Trésorerie générale du Royaume
UCP	Unité de coordination du projet

Table des matières

Résumé	i
I. Introduction	1
II. Description du Programme et cadre des dépenses	1
III. Dispositifs institutionnels du Programme	2
IV. Systèmes de gestion financière	2
V. Systèmes de passation des marchés	6
VI. Fraude, corruption et exclusion des prestataires	10
VII. Évaluation des risques fiduciaires	12
VIII. Mesures correctives à inclure dans le PAP	12
IX. Suivi des performances fiduciaires	13

Résumé

1. **Objectif de la FSA.** Les principes directeurs fondamentaux de la préparation de la FSA visent à garantir : que les dispositifs fiduciaires pour le Programme sont fiables et garantissent transparence et redevabilité, avec un système de prise de décisions et de performances précis, que les capacités existantes sont adéquates pour la bonne mise en œuvre des activités du Programme et l'utilisation pertinente des fonds, et que les risques identifiés font l'objet d'une atténuation clairement définie. La FSA comprend une évaluation intégrée des risques liés à la passation de marchés, à la gestion financière et aux aspects du Programme liés à la fraude et à la corruption. Elle fournit une évaluation des dispositifs fiduciaires applicables au Programme, des dispositifs institutionnels définis pour le Programme et des risques fiduciaires associés au Programme. Elle contient en outre les mesures recommandées dans le cadre du plan d'action du Programme (PAP) pour la réduction des risques majeurs identifiés afin d'être en mesure de suivre et améliorer la performance fiduciaire. Concernant les aspects liés à la fraude et à la corruption, la FSA a évalué la disponibilité des informations fiduciaires, le contrôle des activités du Programme, la gestion des doléances, les mécanismes de gestion des doléances et la lutte contre la fraude et la corruption.
2. **De par la nature du Programme, il s'avère difficile de prédire les entités individuelles susceptibles d'accéder aux financements.** En effet, les activités principalement financées dans le cadre du Programme seront sélectionnées suite aux appels à projets lancés périodiquement (sur une base annuelle). Généralement, les catégories d'entités qui auront accès aux financements du FLCN sont potentiellement des entités gouvernementales centrales ou décentralisées telles que les ministères, gouvernorats, agences gouvernementales autonomes (à savoir les établissements publics, agences de bassin) ou, d'une part, des entreprises publiques et, d'autre part, des administrations locales telles que les municipalités, associations de municipalités, entreprises communales (les sociétés de patrimoine, sociétés de développement locales) ou organismes gouvernementaux locaux.¹ Dans ce contexte, la FSA se concentre principalement sur l'évaluation des dispositifs du Programme au niveau du MdI considéré comme l'un des organismes d'exécution clés du Programme, tout particulièrement dans le cadre des sous-programmes 1 et 2.²

Passation de marchés et gestion financière

3. **La FSA s'appuie sur l'expérience et les connaissances des systèmes de passation de marchés et de gestion financière marocains (dialogue actuel autour des réformes de la passation de marchés, études spécifiques telles que "*Enabling procurement reforms in MENA, case of Morocco*", le PEFA 2009 (cadre de mesure de la performance des dépenses publiques et de la responsabilité financière—national), la CFAA 2007, etc.), sur des diagnostics passés, l'expérience passée avec les communes, entreprises publiques et ministères, et les rapports, notamment les audits.** Ce Programme se caractérise principalement par sa nature transversale et intersectorielle supposant la participation de plusieurs entités, tel que décrite dans le paragraphe ci-dessus (à savoir des ministères aux entreprises publiques et communes, notamment les petites, moyennes et les communes reculées). Les règles et procédures fiduciaires applicables au Programme se réfèrent toutes aux systèmes du pays et sont décrites dans cette FSA.
4. **Le flux de capitaux du Programme a été débattu et convenu avec la direction du budget du MEF.** Le produit de la Banque figurera au BGE, dans le cadre du CAS-FLCN. Il sera transféré au compte de trésorerie unique de l'État à la TGR. Les bénéficiaires (porteurs du projet) utiliseront également des comptes de ce réseau de comptes (ministères, municipalités, agences gouvernementales, autres entités sectorielles publiques). Après les appels à projets et la sélection

¹ Pour la typologie des activités, voir PAD Annexe 1.

² Le sous-programme trois sera mis en place par le MEF.

des projets cofinancés dans le cadre du CAS-FLCN, les bénéficiaires (porteurs des projets) signeront une convention de financement (CF) avec le ministère de l'Intérieur (MdI) pour spécifier les détails des dispositions spécifiques au financement de la gestion des risques et des investissements dans la résilience. Le calendrier, les conditions, les montants et les procédures applicables pour le transfert des fonds entre le MdI et les porteurs du projet seront spécifiés dans la convention de financement. Le décaissement des fonds de la Banque se fera à la demande de l'Emprunteur à la réalisation des indicateurs liés aux décaissements (ILD). Dans le cadre des méthodes de décaissement pour le Programme, des avances pourront être accordées une fois que le Programme sera entré en vigueur.

5. **La présentation comptable et financière est principalement menée par la TGR en liaison avec les ministères et communes compétents.** Les rapports mensuels d'exécution du budget sont publiés au plus tard 3 mois après leur rédaction, dans le bulletin mensuel des statistiques des finances publiques sur le site internet de la TGR. Ces états mensuels sur l'exécution du budget fourniront aux ministères et communes compétents un accès à des données détaillées sur l'exécution de leurs budgets et les aideront à préparer une mise à jour trimestrielle de l'exécution en cours. Grâce au système GFMIS en place (*Government Fiscal Management Information System*), les ministères techniques et les gouvernements locaux ont accès à la plupart des données relatives à l'exécution de leur budget, et ce en temps réel. Néanmoins, les entreprises publiques n'ont pas accès à ce système (GFMIS) et, de ce fait, devront générer les informations financières relatives à leur budget, et tout spécialement celles concernant le Programme, par le biais de systèmes spécifiques.
6. **La passation de marchés sera menée conformément au décret sur les marchés publics (État, gouvernements locaux et administrations publiques) ou aux règles spécifiques de passation de marchés conformes, dans une large mesure, au décret sur les marchés publics (entreprises publiques hors administration, organismes gouvernementaux autonomes).** Un nouveau décret sur les marchés publics (PPD), adopté en décembre 2012 et entré en vigueur le 1er janvier 2014, répond aux faiblesses et lacunes principales qui caractérisent le système marocain des marchés publics en ce qui concerne la transparence, la redevabilité, l'efficacité, les risques de corruption et les mécanismes de gestion des doléances et de gestion des doléances. Le décret se caractérise principalement de la manière suivante : (i) il constitue un cadre réglementaire unifié de passation de marchés applicable au secteur public (État, gouvernements locaux et administrations publiques) et (ii) il met en conformité le processus de sélection des architectes avec les principes de concurrence et d'égalité de traitement des soumissionnaires. Après la réforme, l'ensemble des entreprises publiques hors administration et des organismes gouvernementaux autonomes ont été invités à revoir leurs règles de passation de marchés afin qu'elles soient conformes au nouveau décret (ce qui a été fait dans la plupart des cas).
7. **En complément du décret sur les marchés publics et les règles spécifiques de passation de marchés, il existe des documents types d'appel d'offres (DTAO), notamment le cahier des clauses générales (CCG).** Avec le décret, ils fournissent aux entités adjudicatrices les outils nécessaires à la réalisation de leurs activités de passation de marchés. Le CCG comprend des dispositions relatives à la gestion des relations contractuelles entre le contractant et l'employeur. Elles seront utilisées pour l'ensemble du Programme.
8. **L'utilisation du portail électronique des marchés publics (réf. Art. 147 du PPD) a accru la disponibilité des informations liées à la passation de marchés telles que les opportunités de marché, les appels d'offres, les estimations de coûts, la documentation relative aux contrats et les résultats des appels d'offres accessibles au public.** De plus, le système électronique de marchés publics inclut des fonctionnalités supplémentaires telles que la soumission électronique d'offres, une base de données des fournisseurs, des enchères électroniques inversées et des achats groupés. Leur utilisation est limitée aux entités sujettes au décret public de passation de marchés (État, gouvernements locaux et administrations publiques). Jusqu'à présent, l'expérience dans

l'utilisation de la passation de marchés électronique reste très limitée et son impact n'a fait encore l'objet d'aucune évaluation.

9. **La planification des acquisitions et la publication des plans ont été rendues obligatoires par le décret sur les marchés publics (PPD).** Chaque entité publique adjudicatrice est invitée, conformément au PPD, à publier ses plans de passation de marchés dans lesquels doivent figurer tous les contrats prévus pour l'exercice fiscal dans le cadre de leur budget. La publication doit être diffusée dans au moins deux journaux (l'un en langue arabe et l'autre dans une langue étrangère) ainsi que sur le portail électronique des marchés publics, au plus tard à la fin du premier trimestre de chaque exercice. Cette condition favorise l'accès à l'information relative aux opportunités de passation de marchés pour tout soumissionnaire potentiel.
10. **La définition de critères non monétaires d'évaluation des soumissions représente un défi.** Dans la plupart des cas, les critères d'évaluation des soumissions sont uniquement fondés sur les prix alors que des critères autres que les prix exprimés en termes monétaires pourraient améliorer le rapport coût-efficacité des soumissions.
11. **Le PPD encourage les appels d'offres ouverts comme méthode de passation des marchés par défaut.** Il exige que les opportunités de marché soient annoncées dans au moins deux journaux (l'un en langue arabe et l'autre dans une langue étrangère) ainsi que sur le portail électronique des marchés publics. Chaque processus de soumission s'accompagne de la mise en place d'un comité de passation de marchés composé de représentants de l'entité adjudicatrice et du contrôleur du ministère des Finances (TGR ou DEPP). Le rôle principal du contrôleur consiste à garantir le respect rigoureux des règles et procédures. Dans des cas particuliers où le montant estimé du contrat est inférieur à 200 000 MAD, la méthode de la consultation de fournisseurs peut être utilisée. Cette limite peut exceptionnellement être relevée pour des appels d'offres de gouvernements locaux (LG) inférieurs à 500 000 MAD, sur décision du ministre de l'Intérieur et au cas par cas.
12. **Contrôle et supervision de la passation de marchés et des audits.** Le processus de passation de marchés et d'attribution des contrats fait l'objet de nombreuses actions de contrôle et de supervision, chacune d'entre elles étant exposée dans le PPD. Elles sont menées par le contrôleur du MEF (TGR pour les ministères et gouvernements locaux et DEEP pour les entreprises publiques). Les actions de contrôle examinent la conformité vis-à-vis des dispositions du PPD en termes de qualité des documents de soumission, respect des procédures de soumission, notamment les annonces et l'ouverture, et elles examinent également aux fins d'approbation/visa préalable le rapport d'évaluation et le contrat préliminaire. En ce qui concerne les gouvernements locaux, d'autres contrôles (examen et approbation) de la passation de marchés par le MdI (gouverneur de la province) peuvent s'appliquer.
13. **Toutes les entités d'exécution sont sujettes à des audits externes.** Ces audits sont menés respectivement par l'Inspection Générale des Finances (IGF) pour les ministères et les administrations et les entreprises publiques, par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) pour les gouvernements locaux et collectivités territoriales et les entreprises publiques hors administration. De plus, la Cour des Comptes peut auditer toute entité publique, indépendamment de sa nature.
14. **Le système de gestion des doléances liées à la passation de marchés a été identifié comme l'une des principales faiblesses des systèmes de passation de marchés marocains³** du fait de sa faible indépendance et de son incapacité à garantir de manière suffisante un traitement efficace et juste des soumissionnaires. Le traitement des plaintes liées à la passation de marchés (non judiciaire) faisait partie des responsabilités de la Commission des marchés (CDM) uniquement

³ Réf. évaluation UCS en 2011

composée de représentants des entités publiques (secteur privé ou société civile exclus). La CDM n'a pas le pouvoir de suspendre des processus de passation de marchés en cours et ses décisions ne sont pas exécutoires. Lors d'une procédure judiciaire, la décision judiciaire prend trop de temps et intervient généralement après l'exécution du contrat. Afin de moderniser et améliorer l'efficacité du système actuel, le gouvernement a entrepris un processus de réforme ambitieux visant à transformer la CDM en une Commission Nationale de la Commande Publique (CNCP), plus indépendante, dotée de l'autorité de rendre des décisions exécutoires et de suspendre des processus d'acquisition en cours. Elle comprend des représentants, non seulement des entités publiques, mais également du secteur privé et de la société civile. Le décret de création de la CNCP a été approuvé par le conseil du gouvernement en septembre 2015. La CNCP est chargée du traitement et de la gestion des doléances liées à la passation de marchés et à l'exécution des contrats. La CNCP est également responsable de (i) la réglementation des politiques, documents et normes liés aux marchés publics et (ii) la coordination et le contrôle de la formation en matière de passation de marchés.

15. **Fraude, corruption, et exclusion des prestataires.** La nouvelle Constitution du Maroc, promulguée le 1 juillet 2011⁴, mentionne explicitement la nécessité de lutter contre la corruption et d'assurer la bonne gouvernance et la transparence, comme outils fondamentaux de la gestion du secteur public. Elle reconnaît également le droit des citoyens à participer aux prises de décision du gouvernement et à l'engagement public, ainsi que le droit d'accès aux informations publiques. La nouvelle Constitution pose les fondements d'une plus grande transparence et utilisation efficace des ressources publiques dans son Titre II sur les conflits d'intérêts, l'inconduite dans les marchés publics, l'usage abusif des fonds publics, une plus grande transparence, responsabilité et la lutte contre la fraude et la corruption et dans son Titre XII sur la bonne gouvernance.
16. Le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) a été mis en place par la Constitution de 2011⁵ pour succéder au Conseil consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), dans le but de consolider l'État de droit dans le pays. Le Conseil est un organe constitutionnel doté de l'autonomie juridique et financière et de l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il est chargé d'examiner les requêtes relatives à tous types de violations des droits humains (y compris les droits sociaux et les droits économiques, ainsi que la fraude dans les questions liées à l'administration publique). Le Conseil, ainsi que ses 13 commissions régionales ont reçu 41 704 plaintes et réclamations entre l'année de leur mise en place en 2011 et 2013. Une partie importante des plaintes portées devant le Conseil concernait des allégations de violations des droits des utilisateurs des services de l'administration publique. De plus, le conseil est habilité à engager et mener les enquêtes et enquêtes nécessaires en cas de violations (*autosaisine*) et à recommander des sanctions.
17. L'Institution du Médiateur est un organe constitutionnel créé par la nouvelle Constitution pour remplacer l'ancien bureau des doléances (*Diwan Al Madalim*). Le mandat du Médiateur couvre le traitement des plaintes et réclamations des citoyens, personnes physiques nationales ou étrangères, ou personnes juridiques contre l'administration (y compris les conseils régionaux et collectivités territoriales) et les organisations qui bénéficient du soutien financier de l'État. Le gouvernement est tenu par la loi de répondre dans un délai prescrit à toute demande du Médiateur. Ce dernier s'est vu octroyer l'autonomie juridique et financière ainsi que l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Par ailleurs, il est habilité à procéder à des investigations sur sa propre initiative (*autosaisine*). Son accès est gratuit et facile, dès lors que les doléances, plaintes et réclamations peuvent être introduites par courrier simple ou recommandé, par télécopie ou Internet. Quatre bureaux régionaux ont été créés et sont opérationnels pour représenter l'institution au niveau local et régional et faciliter l'accès aux citoyens. Selon son dernier rapport annuel, le nombre total des plaintes et des doléances traitées par l'institution s'est élevé à 1919 en 2013, dont une majorité impliquait le Mdi, le MEF, le ministère de l'Éducation, le

⁴ Article 161 de la Constitution de 2011.

⁵ Article 162 de la Constitution de 2011 et décret royal n° 1-11-25 du 17 mars 2011.

ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, et les conseils régionaux et collectivités territoriales. Les plaintes portées devant le Médiateur concernent principalement des affaires d'ordre administratif, foncier, financier et juridique.

18. Le gouvernement utilisera ses propres systèmes pour mettre en œuvre toutes les mesures appropriées pour prévenir la fraude et la corruption dans le cadre du Programme. Les directives de la Banque pour la prévention et la lutte contre la fraude et la corruption dans les PPR, datées du 1 février 2012 et révisées le 10 juillet 2015 s'appliqueront. La liste des exclusions de la Banque, qui est facilement accessible, sera consultée par l'ensemble des entités d'achat avant l'adjudication des contrats. Le gouvernement a acquis de l'expérience sur la question avec l'Office antifraude de l'Union européenne. Le MdI traitera et communiquera à la Banque les allégations survenant dans le cadre du Programme dans les rapports annuels sur la mise en œuvre du Programme. Des discussions ont été menées avec le gouvernement sur la prérogative de la Banque mondiale à effectuer une requête administrative sur des allégations de fraude et de corruption. La collaboration du gouvernement avec la Banque sur les requêtes administratives relatives aux allégations que la Banque entend mener a été confirmée au moment de l'évaluation. Conformément aux directives susmentionnées de la Banque, le Programme prendra les mesures requises pour s'assurer « que toute personne ou entité exclue ou suspendue par la Banque ne se voit pas octroyer un marché ou participe de toute autre manière au Programme pendant la durée de cette exclusion ou suspension ». Le MdI vérifiera les noms du prestataire par rapport à la base de données de la Banque relative aux prestataires exclus ou suspendus,⁶ de manière à s'assurer qu'aucun d'entre eux n'obtienne un marché dans le cadre du Programme.
19. L'emprunteur : (a) prendra toutes les mesures appropriées pour s'assurer que le Programme est mené à bien conformément aux directives anticorruption de la Banque ; (b) prendra toutes les mesures appropriées pour prévenir la fraude et la corruption dans le cadre du Programme, y compris (notamment) en adoptant et en mettant en œuvre les pratiques fiduciaires et administratives et les arrangements institutionnels appropriés pour garantir que les produits du prêt ne sont utilisés qu'aux seules fins pour lesquelles il a été octroyé ; (c) informera sans délai la Banque de toutes les allégations crédibles et matérielles ou autres indications de fraude et de corruption portées à son attention, en relation avec le Programme ainsi que de toutes les mesures d'investigation et autres mesures qu'il se propose de prendre les concernant ; (d) sauf convention contraire avec la Banque relativement à un cas particulier, il prendra les mesures opportunes et appropriées pour enquêter sur ces allégations et indications ; présentera un rapport à la Banque sur les mesures prises dans ses enquêtes, à des intervalles convenus avec la Banque ; et transmettra sans délai, une fois l'enquête terminée, ses conclusions à la Banque ; (e) si l'emprunteur ou la Banque détermine qu'une personne ou entité est engagée dans des activités frauduleuses ou de corruption en liaison avec le Programme, il prendra des mesures opportunes et appropriées, satisfaisantes pour la Banque, pour remédier ou régler de toute autre manière la situation et empêcher qu'elle ne se reproduise ; et (f) s'assurera que toute personne ou entité exclue ou suspendue par la Banque n'obtienne pas de marché ou ne soit pas autorisé de toute autre manière à participer au Programme pendant toute la durée d'une telle exclusion ou suspension.
20. **Outre le MdI chargé de la gestion du Programme, spécifiquement des sous-programmes Un et Deux, plusieurs autres entités telles que les ministères, gouvernements locaux et entreprises et organismes publics seront responsables de la mise en œuvre des activités du Programme.** Dans le cadre des modalités de gestion du Programme, la Direction des affaires générales (DAA) du MdI soutiendra l'unité de coordination du Programme (le Secrétariat) sur tous les aspects fiduciaires. Elle possède des services dédiés et un personnel expérimenté travaillant sur les questions fiduciaires, conformément aux règles marocaines : planification, budgétisation, passation de marchés, comptabilité, présentation de rapports, etc. La DAA participe actuellement à d'autres opérations financées par la Banque au Maroc (ex. INDH2, projet de soutien aux gouvernements locaux) et connaît bien les procédures de la Banque. Au sein de la

⁶ <http://www.worldbank.org/debarr>

DAA, la division du Budget et de la Comptabilité, d'une part, et la division de Passation des marchés, d'autre part, seront les principales divisions impliquées dans le Programme. La division du Budget et de la Comptabilité sera chargée de la programmation du budget annuel du Programme, de la gestion du budget, notamment du déblocage de fonds pour les porteurs des projets choisis conformément aux accords de financement (convention de financement —MOU) signés par le MdI et le MEF et les porteurs du projet (voir article 22 de la loi organique des finances, 1998), du traitement des demandes de paiement relatives aux contrats et la transmission aux trésoriers, etc. La division Passation des marchés sera chargée des passations de marchés et de l'approbation des paiements pour toutes les activités directement gérées par le MdI dans le cadre du Programme (secrétariat général). Dans le cadre de son rôle fiduciaire, la DAA sera également chargée de la production des états financiers aux fins de l'audit financier du Programme. Pour chacun des projets sélectionnés suite aux appels à projets, les porteurs du projet (ministères, gouvernements locaux et entreprises publiques) seront chargés de la gestion financière et des passations de marchés. Il s'avère nécessaire, au sein des gouvernements locaux (municipalités, provinces, préfecture et région) de différencier les provinces, préfectures et grandes communes urbaines généralement bien structurées et dotées d'un personnel dédié à la gestion fiduciaire, des communes rurales et des communes urbaines de petite et moyenne taille généralement caractérisées par de faibles capacités, un personnel insuffisant et un manque de formation. Quant aux ministères et entreprises publiques, ils disposent généralement de services dédiés et bien organisés pour la gestion fiduciaire, et d'un personnel expérimenté. Il existe néanmoins des préoccupations communes en ce qui concerne la charge de travail du personnel, charge qui a un impact négatif sur leur performance, et le manque de formation sur des sujets fiduciaires tels que la gestion budgétaire, la passation de marchés, l'audit interne, la gestion financière, etc. Il s'avère crucial pour parvenir à réduire les risques liés au Programme que les aspects fiduciaires des propositions de projets et la capacité fiduciaire des organismes de gestion des projets soient intégrés aux critères de sélection des projets. Les porteurs du projet prépareront et soumettront au MdI des rapports périodiques sur les aspects fiduciaires et la performance, selon un format convenu. Par ailleurs, un système de gestion des informations sera conçu pour permettre d'aider à surveiller et évaluer la mise en œuvre des projets et des activités financés. Toutes les données recueillies au niveau régional seront rassemblées au niveau central et permettront d'aider à prendre des décisions, lorsque nécessaire, sur l'amélioration des performances du programme, des activités individuelles et des activités.

21. Le risque global pour le Programme a été qualifié de SUBSTANTIEL.

22. Compte tenu de la contrainte systémique qui pèse sur le système budgétaire au Maroc et la faiblesse potentielle de certains porteurs du projet, des mesures de réduction de risque sont proposées dans le plan d'action du Programme. Un certain nombre d'indicateurs sont également proposés pour le suivi de la performance fiduciaire au cours de la mise en œuvre du Programme.
23. Les principaux risques identifiés dans le cadre du Programme sont les suivants :
- Absence d'un système de recours indépendant et d'un processus efficace de traitement des plaintes ;
 - Qualité et délai de présentation des états financiers annuels vérifiés ;
 - Faible capacité fiduciaire pour un petit nombre de porteurs du projet, à savoir les communes rurales ;
 - Retard dans le transfert des ressources financières pour le Programme (du budget général vers le CAS-FLCN et du CAS-FLCN vers le compte des porteurs du projet) ;
 - Retards lors du processus de soumission, de l'attribution des contrats et des paiements ;
 - Qualité de la conception et spécifications ;
 - Absence de compétences techniques pour la préparation de documents de soumission de qualité et d'estimations des coûts précises ;
 - Capacité concernant la gestion des contrats ;
 - Non-respect des procédures de soumission;
 - Faible supervision des contrats et absence de formation.

24. Afin d'atténuer le risque identifié, le plan d'action du Programme propose la série d'actions suivantes :

- En complément de la nouvelle CNCP créée (décret approuvé par le conseil du gouvernement en septembre 2015) chargée de la gestion des doléances découlant des passations de marchés et de la gestion des contrats, mise en place d'un mécanisme de gestion des doléances pour le Programme. Un tel système pourra également alimenter le système des plaintes liées aux passations de marchés géré par la CNCP ;
- Aide à la conception et à la supervision des travaux. Dans le cas de sous-projets liés à des travaux de construction ou de rénovation d'infrastructures, le porteur sera tenu d'utiliser les services d'entreprises qualifiées ou, si le porteur est un organisme public, ses propres départements dotés de l'expertise nécessaire, afin de permettre la conception technique de ces travaux et leur supervision ;
- Profil des porteurs du projet et programme de renforcement des capacités. Après la sélection des sous-projets, le ministère de l'Intérieur évaluera chacun des porteurs de projets et établira leur profil et identifiera ainsi les capacités existantes et les besoins en renforcement des capacités. Cette évaluation permettra de déterminer les besoins en formation fiduciaire pour chacun des porteurs et la mise en place d'un programme de formation annuel pour le Programme. Le programme de formation sera mis en œuvre dans le cadre du programme d'action.

Mesure de la performance fiduciaire du Programme

25. Les indicateurs fiduciaires suivants sont proposés. Ils feront l'objet d'un suivi et les recommandations et les mesures correctives proposées compléteront les actions présentées ci-dessus afin de réduire les risques identifiés et d'améliorer l'exécution du Programme.

a. Passation de marchés :

- Processus de soumission menés conformément au plan ;
- Délai de paiement des factures ;

b. Gestion financière

- Délai de présentation des états financiers annuels du Programme ;
- Délai de présentation du rapport d'audit annuel du Programme.

I. Introduction

1. Le présent document constitue l'Évaluation du dispositif fiduciaire (FSA) du Programme axé sur les résultats relatif à la gestion intégrée des risques de catastrophes et de la résilience du Maroc, programme financé par la Banque mondiale (« le Programme »). L'évaluation a été effectuée par l'équipe fiduciaire de la Banque au cours de la phase de préparation, conformément à la Politique et aux directives en matière de financement dans le cadre du PforR. Elle a été menée en étroite collaboration avec l'équipe technique de la Banque, à travers l'analyse des documents disponibles et des séances de travail avec les principaux acteurs. La FSA a comporté une évaluation intégrée des risques fiduciaires liés à la passation des marchés, la gestion financière, la fraude et la corruption dans le cadre du Programme. Elle présente une image de la situation actuelle des dispositifs fiduciaires applicables au Programme, des dispositifs institutionnels définis pour le Programme et des risques fiduciaires associés au Programme. Elle comprend également les mesures recommandées dans le cadre du PAP, afin d'atténuer les risques, et les actions permettant de suivre et d'améliorer la performance fiduciaire.

2. La FSA examine si les dispositifs fiduciaires du Programme offrent l'assurance raisonnable que les ressources financières seront utilisées aux fins prévues, en tenant dûment compte des principes d'économie, d'efficacité, de transparence et de redevabilité. Elle couvre les dispositifs institutionnels, les systèmes de gestion financière et de passation des marchés et les systèmes de gouvernance du Programme.

3. La FSA a été réalisée sur la base de la connaissance actuelle des systèmes marocains de passation des marchés publics et de gestion financière, des diagnostics précédents, de l'expérience acquise par le passé avec les communes, les entreprises publiques et les ministères, de rapports et d'audits, ainsi que d'une évaluation des dispositifs de gestion institutionnelle du Programme, en particulier en ce qui concerne la capacité du ministère de l'Intérieur (Mdi) et du ministère de l'Économie et des Finances (MEF) à gérer les aspects fiduciaires du Programme, et la capacité d'un échantillon d'organismes d'exécution potentiels. La FSA tient également compte de l'évaluation de différents types de bénéficiaires potentiels par échantillonnage, y compris diverses municipalités (comme Agadir, Marrakech ou Casablanca) et un gouvernorat (Rabat). L'équipe fiduciaire de la Banque a été impliquée dès la phase de préparation et a rencontré les organismes de contrôle du pays,⁷ ainsi que la Trésorerie générale du Royaume (TGR) et la Direction du budget et de la comptabilité du ministère de l'Intérieur (Mdi).

4. Les résultats de l'évaluation, ainsi qu'un examen des travaux d'analyse et de diagnostic existants, concluent que les dispositifs fiduciaires du Programme offrent l'assurance raisonnable que les ressources financières seront utilisées aux fins prévues.

II. Description du Programme et cadre des dépenses

5. Le Programme proposé appuiera un sous-ensemble du programme du gouvernement marocain dans le domaine de la gestion des risques et de la résilience aux aléas naturels. En particulier, il permettra de renforcer les aspects des trois sous-programmes du programme gouvernemental. Plus précisément, le Programme soutiendra les sous-programmes (i) développement institutionnel et renforcement des capacités ; (ii) investissement dans la réduction des risques et (iii) financement et assurance contre les risques de catastrophe du programme gouvernemental. Le Programme sera inclus dans le budget annuel du gouvernement, en particulier dans un Compte d'Affectation Spéciale (CAS), c.-à-d. le Fonds de lutte contre les catastrophes naturelles (FLCN).⁸

⁷ L'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT), l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC), la Cour des Comptes (CDC) et l'Inspection générale des finances (IGF).

⁸ Les dépenses au titre du sous-programme 3 ne sont pas explicitement traitées dans cette FSA, car la source précise et la répartition des dépenses futures nécessaires à la capitalisation du FSEC seront développées dans le cadre du Programme.

6. Le Maroc a lancé une réforme ambitieuse de la gestion des finances publiques qui a conduit à un meilleur alignement des dispositifs marocains de passation des marchés publics et de gestion financière sur les pratiques internationales. Dans l'ensemble, ces dispositifs ont connu un développement très positif au cours de la dernière décennie. L'exécution du budget est généralement prévisible et ne s'écarte pas sensiblement du budget prévu et voté.

III. Dispositifs institutionnels du Programme

7. Au niveau de la gestion globale du Programme, le Secrétariat du FLCN, logé dans le bureau du Secrétariat général (SG) du MdI, jouera le rôle de l'Unité de coordination du projet (UCP) et fera office d'interface de la Banque pour le Programme (plus précisément pour les sous-programmes un et deux), en collaboration avec la Direction du budget et la DAPS au MEF (pour le sous-programme trois). L'UCP sera responsable de la coordination, de la facilitation et du suivi de la mise en œuvre quotidienne du Programme. Elle appuiera également les travaux du Comité de pilotage et de la Commission nationale de sélection. L'UCP sera en outre responsable de la préparation du Rapport semestriel du Programme, du Rapport sur l'avancement du Programme et des États financiers du Programme, et sera chargée de la mise en œuvre du Programme conformément au Manuel opérationnel du Programme (MOP) qui sera préparé avant l'entrée en vigueur du Programme. La DAA (Direction des affaires administratives) du MdI apportera un appui fiduciaire à l'UCP. Elle sera chargée de la passation des marchés et de la gestion financière au niveau central. Pour le sous-programme trois, la Direction du budget et la DAPS du MEF constitueront les principaux organismes d'exécution. Des lignes directrices détaillées relatives à la présentation de rapports seront décrites dans le Manuel opérationnel du programme (MOP). Il convient de noter que cette présentation de rapports couvre l'ensemble du Programme, indépendamment de la source de financement (la Banque ou autre).

IV. Systèmes de gestion financière

8. Les ressources du Programme suivront la procédure d'élaboration, la structure et la classification du budget national. Ce système a été officiellement évalué dans le cadre de l'évaluation du programme PEFA⁹ 2009. Chaque gouvernement adopte et soumet au Parlement son plan de développement quinquennal. Le programme gouvernemental actuel couvre la période 2012–2016. Il décrit les principaux objectifs et priorités des politiques, y compris en matière de politique macro-économique et de finances publiques, telles que la réduction du déficit budgétaire à 3% du PIB d'ici 2016. Ce programme est complété par des stratégies sectorielles qui couvrent différents horizons temporels et ressources budgétaires. Ces stratégies et priorités orientent certes la préparation du budget, mais il n'existe pas de lien formel ou systématique.

9. La réforme budgétaire en cours vise à renforcer ce lien et la transparence de l'allocation budgétaire, à travers l'adoption d'une structure budgétaire programmatique et d'objectifs et indicateurs de performance. La loi organique introduisant ces changements a été soumise au Parlement. La mise en œuvre rapide de cette réforme pourrait renforcer la cohérence entre le budget et les priorités gouvernementales. Pour le budget 2015, quatre ministères pilotes testeront cette nouvelle structure budgétaire et soumettront au Parlement un budget programmatique et des objectifs de performance, avec l'appui de la Banque. Le programme gouvernemental comprend un objectif budgétaire (déficit de 3% du PIB d'ici 2016 par rapport aux 7,4% enregistrés en 2012) et la Ligne de précaution et de liquidité convenue en 2012 avec le FMI comprend des prévisions budgétaires. Cependant, le Maroc ne publie pas encore un cadre budgétaire pluriannuel. La programmation budgétaire pluriannuelle est prévue dans la loi de finances organique.

10. La classification budgétaire est conforme au MSFP 2001¹⁰ et le gouvernement a souscrit à la NSDD du FMI¹¹ sur les normes et codes de l'information budgétaire. Le Maroc rend régulièrement

⁹ Programme Dépenses publiques et responsabilité financière.

¹⁰ Manuel de statistiques de finances publiques 2001 préparé par le FMI

¹¹ Norme spéciale de diffusion des données

compte (au FMI) et publie ses données budgétaires. La classification budgétaire utilise une combinaison d'une classification administrative et fonctionnelle alignée sur la CFAP.¹² Le budget est global, couvrant le Budget général de l'État (BGE), le Budget annexe, les Comptes spéciaux du Trésor (CST), le Compte d'affectation spéciale (CAS) ainsi que les Services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA). Les transferts vers les organismes et les administrations locales sont enregistrés, mais, en l'absence de comptes consolidés, leurs propres recettes ne le sont pas. L'extension en cours du même système d'information sur la gestion financière aux administrations locales devrait faciliter cette consolidation dans un avenir proche.

11. Les fonds du Programme seront entièrement reflétés dans le BGE. Dans le cadre du budget, des comptes spéciaux sont utilisés pour tenir compte de l'affectation des ressources publiques à des fins spécifiques. En particulier, le Programme sera financé principalement par l'actuel Fonds de lutte contre les catastrophes naturelles (FLCN) créé par la Loi 40-08 (Loi de finances 2009) comme un « Compte d'affectation spéciale » et l'Ordonnateur du FLCN est le MdI. Le FLCN recevra des contributions classiques à travers le budget général et mobilisera des ressources de financement supplémentaires grâce au cofinancement de sous-projets particuliers. Il sera utilisé pour distribuer les ressources dégagées par la Banque dans le cadre du Programme (en particulier les sous-programmes un et deux). Les dépenses et les ressources du CAS-FLCN sont planifiées chaque année dans le cadre du processus du Budget général, à travers un dialogue entre le MdI et le MEF dans le but de produire des estimations qui sont soumises au Parlement, modifiées et votées par celui-ci. Ce processus s'applique régulièrement au FLCN depuis sa création. Il convient de noter que les rapports sur les fonds du Programme couvrent l'ensemble du Programme, indépendamment de la source de financement (la Banque ou autre) et, de ce fait, comprennent aussi le cofinancement mobilisé pour les projets financés par le FLCN.

12. De par sa nature, un CAS est un instrument financier permettant d'affecter des fonds à des activités spécifiques et se voit autorisé un certain nombre de catégories de dépenses. Si les ressources sont supérieures aux dépenses pour un exercice donné, ce surplus est reporté à l'exercice suivant. Ces CAS sont créés par la loi (surtout la loi de finances annuelle), sont votés par le Parlement dans le cadre du BGE, et suivent le processus budgétaire normal en ce qui concerne le processus de budgétisation, la classification budgétaire, la comptabilité, l'établissement de rapports et le contrôle. Le GdM a mis en place un Fonds de lutte contre les catastrophes naturelles (FLCN) en tant que mécanisme de financement dédié aux catastrophes créé par la Loi 40-08 de la Loi de finances 2009 comme un Compte d'affectation spéciale (CAS). L'objectif du FLCN est de permettre au gouvernement de mieux financer de façon stratégique les activités de gestion des risques. Le FLCN a réalisé des investissements d'une valeur totale de 1 961 millions de MAD (220 millions de dollars EU) depuis sa création en 2009.

13. Le flux des fonds du Programme a été débattu avec la Direction du budget du MEF. Les fonds de la Banque seront reflétés dans le BGE, dans le cadre du CAS-FLCN (pour les sous-programmes un et deux). Ils seront transférés sur le compte unique du Trésor de l'État à la TGR. Les bénéficiaires utiliseront également des comptes qui font partie de ce réseau de comptes (les municipalités, les organismes gouvernementaux tels que les *établissements publics*, d'autres entités du secteur public). Les bénéficiaires devront signer des protocoles d'accord avec le MdI et le MEF pour décrire de façon détaillée les mécanismes spécifiques de financement des investissements dans la gestion des risques et la résilience. Le calendrier, les conditions, les montants et les procédures de transfert de fonds entre le MdI, le MEF et les promoteurs des sous-projets seront précisés dans l'AF.¹³

14. Le décaissement du produit de la Banque se fera à la demande de l'Emprunteur à la réalisation des indicateurs liés aux décaissements (DLI). Une avance peut être versée une fois que le programme

¹² Classification des fonctions des administrations publiques élaborée par l'OCDE

¹³ Le flux de fonds au titre du sous-programme trois sera déterminé sur la base de l'adoption définitive d'une stratégie de financement du Fonds de solidarité contre les événements catastrophiques du Maroc qui sera mis sur pied en vertu de la loi sur l'assurance contre les risques de catastrophe du Maroc, une fois qu'elle aura été approuvée.

est entré en vigueur pour faciliter l'atteinte des résultats des DLI. Cette avance potentielle serait disponible tout au long de la mise en œuvre du Programme sur une base renouvelable.

15. La prévisibilité du financement du Programme est entravée par la faiblesse du cadre budgétaire pluriannuel. Néanmoins, dans l'ensemble, l'exécution du budget est assez centralisée et la performance de l'exécution du budget assez satisfaisante, même si les rapports d'exécution du budget de fin d'année sont produits avec du retard, 2012 étant le dernier exercice au moment de la publication du présent rapport. L'établissement de rapports devra couvrir toutes les sources de financement de projets, y compris les transferts effectués par le CAS-FLCN et les sources de cofinancement potentielles. Par conséquent, la viabilité financière et la prévisibilité du financement du Programme ne posent pas de risque particulier.

16. La comptabilité et la production de rapports sont principalement gérées par la TGR en collaboration avec les ministères techniques. Les rapports mensuels d'exécution du budget sont publiés avec un retard de moins de 3 mois dans son Bulletin mensuel des statistiques des finances publiques, lequel est publié sur son site Internet. Grâce à cette publication de la TGR, les ministères techniques ont accès à des données détaillées sur l'exécution de leurs budgets et les principaux ministères utilisent ces informations pour préparer une mise à jour trimestrielle de l'exécution du budget. Depuis l'introduction du Système d'information sur la gestion des finances publiques (GFMIS), les ministères techniques et les administrations locales ont accès à la plupart des données sur l'exécution de leur budget en temps réel. La TGR envoie un rapport mensuel au MEF présentant un état des opérations budgétaires, des opérations du compte spécial et des opérations de flux de trésorerie pour le mois, accompagné d'états financiers au titre des périodes antérieures.

17. Il existe peu de processus permettant de mesurer l'efficacité des dépenses du Programme. En général, l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques au Maroc présente des lacunes, ce qui a conduit à une réforme budgétaire ambitieuse qui a eu pour conséquence l'introduction de la budgétisation axée sur les programmes avec une approche basée sur la performance, d'une évaluation annuelle de la performance, et de l'utilisation d'indicateurs de performance. La CDC introduit régulièrement dans son plan de travail l'évaluation des programmes, ce qui implique en même temps des contrôles de la régularité et des contrôles de la performance. La CDC publie régulièrement des rapports sur les administrations locales, ainsi que sur d'autres entités décentralisées et déconcentrées du secteur public. En particulier, la CDC formule régulièrement des remarques sur la *conformité avec les procédures de passation des marchés publics, les retards dans l'exécution des travaux de ces marchés*, la non-application de pénalités pour exécution tardive, le manque de contrôle interne et l'utilisation excessive de bons de commande plutôt que le recours à la concurrence ouverte, remarques enregistrées dans son rapport public annuel. Dans un certain nombre de cas, il y a peu de preuves qu'une suite soit donnée aux remarques de la CDC suivant un plan d'action bien défini et mis en œuvre. Cela dit, il a été convenu avec le MdI que le processus budgétaire lié au CAS-FLCN pourrait adopter progressivement une approche programmatique pluriannuelle conformément au projet de loi organique de Finances soumis au Parlement.

18. Le programme financera les projets et activités de prévention des risques de catastrophe choisis chaque année à la suite d'un appel à propositions lancé par le MdI. Les types de projets sont principalement les infrastructures de prévention des inondations, des tremblements de terre ou d'autres catastrophes naturelles (activités structurelles), mais pourraient également être des études, des recherches, le développement ou l'acquisition d'outils de connaissance liés à divers types de catastrophes, la sensibilisation, etc. (activités non structurelles). Les promoteurs de projets autorisés à soumettre leurs propositions pourraient être des départements ministériels, des administrations locales ou des institutions publiques ou plusieurs de ces entités constituées en association. Les catégories d'entités pouvant avoir accès au financement du FLCN seront potentiellement les suivantes :¹⁴

¹⁴ Après le premier appel à projets, quatre-vingt-onze (91) demandes pour un coût total de 3 250,93 millions de MAD (dont 1 009,19 millions de MAD exigeaient un financement du CAS-FLCN) ont été reçues. Parmi les demandes reçues, 81 (89%) émanaient d'administrations locales (communes, provinces, etc.), 4 (4,4%) d'entreprises publiques et d'organismes publics et

- Entités gouvernementales centrales ou déconcentrées : ministères, gouvernorats, organismes gouvernementaux autonomes (*c.-à-d. établissements publics, agences de bassin*) ou entreprises publiques.
- Entités d'administrations locales : municipalités, associations de municipalités, entreprises appartenant à des municipalités (*Sociétés de patrimoine, Sociétés de développement local*) ou organismes d'administrations locales.

19. La capacité des municipalités et des entreprises ou organismes locaux à mettre en œuvre les actions d'investissement financées par le biais de transferts du gouvernement central a été évaluée sur la base notamment de la connaissance d'un échantillon de 5 municipalités (Agadir, Marrakech, Casablanca, Rabat et Tanger) qui ont été évaluées dans le cadre du Programme axé sur les résultats du projet de transport urbain (P4R), et également sur la base des diagnostics précédents, de l'expérience acquise dans le passé avec le MdI (INDH et PACT), les communes, les entreprises publiques et les ministères, de rapports et d'audits. Il apparaît que le cadre de gestion financière des cinq municipalités est généralement solide en termes de mécanismes de contrôle interne. Le processus budgétaire et les cadres d'établissement de rapports financiers sont aussi clairs et stables, même si d'importantes améliorations sont encore nécessaires. Le cadre de redevabilité est largement en place.

20. Les principaux risques sont les suivants : la structure institutionnelle de gestion des investissements dans les municipalités n'est pas fermement établie et évolue assez rapidement, mais à un rythme imprévisible, alors que le gouvernement central favorise un modèle suivant lequel les investissements municipaux seraient essentiellement assurés par des entreprises appartenant aux municipalités. Toutefois, dans la plupart des municipalités, ces entités n'existent pas encore, ce qui signifie que la plupart des activités seront conçues et mises en œuvre directement par les municipalités. Compte tenu de la performance relativement faible de ces municipalités dans l'exécution de leurs budgets d'investissement au cours des dernières années, cela pourrait constituer un goulot d'étranglement pour le Programme. Il pourrait donc être utile d'envisager un appui spécifique en faveur des municipalités en matière de conception et de réalisation d'investissements dans la gestion des risques et le renforcement de la résilience. Dans le cadre du mécanisme de gestion globale du Programme, la Direction des affaires administratives (DAA) du MdI apportera un appui à l'UPC sur tous les aspects fiduciaires. Il dispose de services dédiés et d'un personnel expérimenté qui travaille sur des questions fiduciaires, conformément aux règles en vigueur au Maroc : planification, budgétisation, passation des marchés, comptabilité, production de rapports, etc. Pour tous les sous-projets sélectionnés à la suite d'appels à propositions en vue de la réalisation des investissements cofinancés par le FLCN, les promoteurs de projets (ministères, administrations locales, organismes publics et entreprises publiques) auront la responsabilité ultime de la passation des marchés et de la gestion financière. Parmi les administrations locales (municipalités, provinces, préfectures et régions), il est nécessaire de faire une distinction entre les provinces, les préfectures et les grandes communautés urbaines, qui sont généralement bien structurées et disposent d'un personnel dédié à la gestion des questions fiduciaires d'une part, et les communes rurales, les communes urbaines de taille petite et moyenne dont les capacités sont généralement faibles, avec un personnel insuffisant qui manque de formation d'autre part. S'agissant des ministères et des entreprises publiques, ils disposent, en général, de services dédiés et bien organisés pour la gestion des questions fiduciaires, avec un personnel expérimenté. Cependant, il y a quelques problèmes communs liés à la charge de travail du personnel, problèmes qui ont un impact négatif sur la performance, et aussi liés au manque de

6 (6,6%) de ministères. Pour le premier lot, au total vingt-trois (23) projets ont été sélectionnés : dix-sept (17) projets émanant d'administrations locales (coût total de 488 millions de MAD dont un financement de 145 millions de MAD demandé au CAS-FLCN), trois (3) projets émanant d'entreprises publiques et d'organismes publics (coût total de 244 millions de MAD dont un financement de 43 millions de MAD demandé au CAS-FLCN) et trois (3) émanant de ministères (coût total de 305 millions de MAD dont un financement de 63 millions de MAD demandé au CAS-FLCN). La plupart des projets étaient liés à la construction d'infrastructures de prévention des risques d'inondations, de tremblements de terre et de glissements de terrain. Dans ce premier lot des opérations approuvées, le coût par projet varie entre 2,7 millions de MAD (0,3 million de dollars EU) et 200 millions de MAD (21 millions de dollars EU). Ces coûts des projets sont en dessous du seuil défini par l'OPRC.

formation sur des questions fiduciaires telles que la gestion du budget, la passation des marchés, l'audit interne, la gestion financière, etc. Dans le cadre du renforcement des capacités, certaines entités publiques qui apportent leur appui aux promoteurs de projets dans la conception technique de leurs propositions, à l'instar des ABH, devraient aussi apporter leur appui dans la gestion des contrats et même dans le processus de passation des marchés, en cas de besoin. Ce mécanisme sera clarifié dans la convention de financement, au besoin.

21. Il sera essentiel que les questions fiduciaires soient abordées dans les mécanismes de sélection des projets devant être financés par le FLCN et que toute entité désireuse de bénéficier du financement du FLCN fasse l'objet d'une évaluation fiduciaire dont les modalités seront décrites dans le MO. En particulier, le processus de sélection pourrait évaluer si l'agence d'exécution du projet dispose de capacités suffisantes lui permettant d'effectuer l'opération de passation des marchés et de mettre à disposition les rapports financiers nécessaires en temps opportun. Il a été établi lors de la préparation du Programme que l'UPC est en mesure d'atténuer les risques fiduciaires au niveau des projets en s'appuyant sur des systèmes nationaux solides, y compris sur des relations budgétaires intergouvernementales, la surveillance et la supervision assurées par les ministères des entités publiques et des entreprises publiques relevant de leur compétence, et les mécanismes généraux d'information financière. Comme mesure supplémentaire et exploratoire, il serait également utile d'élaborer un cadre de production de rapports complet pour le FLCN, qui serait soutenu par une approche intégrée de reporting (IR) pilote en matière de production de rapports. L'approche IR permettrait d'établir un lien entre la stratégie du FLCN, la gouvernance, la performance et les perspectives dans le contexte de l'environnement externe. En outre, d'autres mesures dédiées de renforcement des capacités peuvent être prises.

V. Systèmes de passation des marchés

22. Cette section évalue, dans une perspective de passation des marchés, la mesure dans laquelle il existe des dispositions raisonnables en ce qui concerne : (i) la planification et la budgétisation des activités ; (ii) les règles de passation des marchés, y compris en ce qui concerne leur accessibilité au public ; (iii) la capacité de gestion et d'administration des contrats ; (iv) un mécanisme de dépôt de plaintes, et notamment des précisions sur la façon dont ce mécanisme est utilisé ; (v) des systèmes de supervision et de contrôle du programme. Cette section identifie également les mesures visant à renforcer les systèmes de passation des marchés pendant la préparation et la mise en œuvre des programmes (ces dernières sont intégrées dans le Plan d'action du programme – PAP).

23. **Un nouveau décret relatif aux marchés publics (DMP) a été adopté en décembre 2012 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.** Il vise à résoudre quelques-unes des principales faiblesses et lacunes qui ont continué à caractériser le système de passation des marchés du Maroc, en particulier en termes de transparence, de redevabilité, d'efficacité, de risques de corruption ainsi que de mécanismes de gestion des plaintes et leur règlement. L'une des principales caractéristiques du nouveau décret est l'unification du cadre réglementaire pour la passation des marchés de manière à ce qu'il englobe l'ensemble du secteur public (y compris les collectivités locales, ainsi que les établissements publics à caractère administratifs). Le décret adapte également les méthodes de passation et d'attribution des contrats d'architectes aux principes de la concurrence et du traitement égalitaire des soumissionnaires.

24. **En outre, le nouveau DMP renforce la base juridique de la passation électronique des marchés au Maroc.** Le portail des marchés publics du Maroc est opérationnel depuis octobre 2007, la responsabilité de son développement et de sa gestion relevant de la Trésorerie générale du Royaume (TGR). Le portail électronique a augmenté la disponibilité de l'information, en particulier en ce qui concerne la publication généralisée des demandes de propositions, la mise à disposition de la documentation relative aux marchés pour tous les soumissionnaires potentiels, la divulgation du coût estimatif des fournitures ou projets faisant l'objet de la procédure de passation de marché et la publication des résultats des appels d'offres. Le portail est désormais en mesure de publier des avis et documents d'appels d'offres et comprend également une base de données avec des informations sur

les procédures de passation des marchés (notamment des guides multimédias) et sur les montants annuels des contrats. Des fonctionnalités supplémentaires qui seront mises en œuvre lors de la prochaine phase sont actuellement en cours de développement, les textes d'application étant sur le point d'être publiés. Cela comprend notamment la soumission électronique des offres, une base de données des fournisseurs, des enchères électroniques inversées et des achats groupés.

25. La nouvelle constitution a introduit le droit des citoyens à accéder aux informations (article 27), à être consultés (article 13) et à déposer des plaintes (article 15), ceci afin de renforcer la gouvernance des services publics et la participation du public. Ces réformes fondamentales de la gouvernance s'appliquent à l'administration publique ainsi qu'aux collectivités locales (CL) et sont des moteurs clés qui contribueront à améliorer la transparence et la redevabilité au niveau des CL et à atténuer les lacunes et les problèmes mis en évidence dans de nombreux rapports (Institutions supérieures de contrôle, Conseil économique et social, Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC)).

26. Le Conseil des ministres présidé par le Roi a récemment approuvé trois lois organiques respectivement pour les régions, les provinces et préfectures et les communes. Cela reflète l'engagement du Maroc envers une plus grande décentralisation dans la gestion des affaires publiques, et notamment dans la gestion des risques de catastrophe.

Dispositions relatives à la passation de marchés dans le cadre du Programme

27. ***Règles et procédures pour la passation de marchés*** : La passation de marchés dans le cadre du Programme sera exécutée au Maroc en conformité avec les procédures et le cadre réglementaire de passation des marchés du GdM.¹⁵ Cependant, comme l'a confirmé l'emprunteur lors de la préparation du projet, le Programme ne comprend pas d'activités qui sont considérées comme étant susceptibles d'avoir un impact négatif substantiel sur l'environnement et/ou les personnes affectées, selon la définition figurant dans la Politique et les directives relatives au financement des Programmes axés sur les résultats. Le Programme ne comprend pas non plus de contrats de fournitures, travaux, et services de consultants souscrits pour des montants supérieurs aux seuils établis par le Comité d'examen des procédures de passation des marchés liés aux opérations (OPRC) (activités à haut risque).

28. Les principales méthodes de passation des marchés qui doivent être utilisées dans le cadre du Programme pour les contrats de travaux, de fournitures, de services et de consultants sont celles qui sont définies dans les procédures d'Appels d'offres ouverts nationaux (AOON) et de Consultation de fournisseurs (bons de commande). L'utilisation de cette dernière méthode est limitée à une liste de travaux, fournitures et services dont le montant individuel par ordre de commande ne peut être supérieur à 250 000,00 MAD (*voir la liste de référence dans l'annexe 4 du DMP N° 2-12-349 daté 8 « Joumada » 1434 (20 mars 2013)*). Ce seuil peut varier pour certaines EP.

29. La passation de marchés dans le cadre du Programme sera effectuée sur la base des systèmes et des processus nationaux actuels du Maroc pour la gestion de la passation de marchés publics. Le Programme sera intégré dans le cadre budgétaire du pays (MdI et municipalités) et s'appuiera sur les systèmes institutionnels existants pour sa mise en œuvre.

30. **Planification de la passation des marchés.** Les fonds pour les contrats faisant suite à une passation de marché public proviennent du budget de l'État, et notamment du FLCN (Fonds de lutte contre les catastrophes naturelles), un mécanisme de financement spécial pour les catastrophes créé par la loi 40-08 de la loi budgétaire de 2009 (comme « *Compte d'affectation spéciale* » – CAS), ainsi

¹⁵ Les entreprises publiques (EP) ne sont pas assujetties automatiquement au DMP et peuvent établir et appliquer leurs propres règles de passation des marchés une fois que ces règles ont été adoptées par leurs Conseils d'administration respectifs et approuvées par le ministère des Finances.

que du cofinancement mobilisé auprès d'autres sources publiques. Toutes les entités de mise en œuvre qui reçoivent des fonds du FLCN refléteront dans leurs propres plans de passation des marchés les activités qui sont financées dans le cadre du Programme, comme l'exige le DMP.

31. **Tenue de registres et systèmes de gestion des documents.** En général, la documentation relative à la passation des marchés est archivée dans toutes les entités publiques, y compris les municipalités. Habituellement, les documents de passation des marchés sont gérés par trois services différents : (i) le « *service des marchés* » (phase de passation des marchés), (ii) le service de comptabilité (à des fins de paiement) et (iii) le département technique (contrôle et gestion des contrats). Bien que la documentation ne se trouve pas en un seul endroit, elle est exhaustive.

Activités de passation de marchés du Programme

32. Les activités de passation de marchés comprennent essentiellement des dépenses d'investissement qui sont axées sur deux grandes catégories : (a) *Activités structurelles* : il s'agit d'activités physiques effectuées sur le terrain qui réduisent directement le risque de catastrophe et qui correspondent généralement aux activités les plus intensives en capital. Cela comprend les travaux et les fournitures nécessaires pour les investissements de protection contre les inondations dans les zones à la fois rurales et urbaines. Par exemple, et à titre non exhaustif, ces travaux et ces produits sont liés à des constructions telles que des digues fluviales, des murs de protection contre les inondations, des canaux de dérivation et des bassins de retenue ; l'adaptation parasismique de bâtiments publics tels que les écoles, les hôpitaux, les casernes de pompiers et les commissariats, ainsi que les principaux bureaux gouvernementaux ; des systèmes d'alerte (inondations, glissements de terrain, alertes sismiques précoces, tsunامي) et des infrastructures communautaires à petite échelle et résilientes aux risques telles que les murs de retenue et les barrages d'écoulement de débris. (b) *Activités non structurelles* : il s'agit d'activités qui sont liées aux services fournis par des consultants pour la planification et l'amélioration des connaissances. Elles comprennent des activités de planification, de gestion, des technologies de l'information et de la communication, des activités liées au renforcement des capacités et aux institutions qui sont axées directement sur la gestion des risques de catastrophe. On peut citer à titre d'exemple le développement d'éléments de risque naturel à intégrer dans les plans de l'*Agence Urbaine* ; la cartographie des risques afin de délimiter avec plus de précision les zones à plus haut risque d'inondation, de séisme, de tsunami, de glissement de terrain et autres risques ; des activités qui contribuent à une meilleure gouvernance des risques, telles qu'une assistance technique soutenant la stratégie nationale de gestion des risques, des améliorations des outils d'évaluation des risques de catastrophe, la formation sur ces outils et, de manière plus générale, la formation relative aux technologies de réduction des risques et un système informatique national pour l'évaluation et le suivi des risques.

Contrôle de la passation de marchés, gouvernance

33. Contrôle et supervision de la passation de marchés. Le DMP établit diverses activités de contrôle et de supervision du processus de passation de marchés et d'adjudication de contrats. Le premier contrôle est un contrôle *ex ante* qui est effectué par le contrôleur qui représente le MEF (respectivement le « *Contrôleur des Engagements* » du TGR pour les ministères et les CL et le « *Contrôleur d'État* » de la Direction des entreprises publiques et de la privatisation pour les EP). Il consiste principalement en une vérification de la conformité avec les dispositions du DMP (en termes de qualité des documents relatifs aux appels d'offres, respect des procédures d'appel d'offres, notamment en ce qui concerne la publication et l'ouverture des offres...). Le second contrôle qui consiste en une évaluation et une approbation/validation formelle (« *Visa préalable* ») du rapport d'évaluation et du contrat préliminaire par le contrôleur est aussi un contrôle *ex ante*. Pour les collectivités locales (CL), d'autres contrôles (d'évaluation et de validation) de la passation de marchés effectuée par le MdI (*Gouverneur de la province*) peuvent être applicables. L'Inspection générale des finances (IGF) du MEF réalisera un audit annuel des états financiers du Programme (y compris des aspects relatifs à la passation de marchés), en collaboration avec l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT). Il a été convenu que l'IGAT serait l'Agent indépendant de

contrôle pour les indicateurs de décaissement du Programme. Vous trouverez ci-dessous une présentation de chacune des entités.

34. *La Trésorerie générale du Royaume (TGR)*: La TGR, qui fait partie du ministère des Finances, joue un rôle essentiel dans le suivi de l'exécution du budget, conformément aux clauses de l'article 124 du Règlement général de comptabilité (Décret N° 330-66 du 21 avril 1967), qui stipule que la TGR doit « envoyer un rapport mensuel au ministère des Finances, présentant un état des opérations budgétaires, des opérations de comptes spéciaux et des opérations de trésorerie pour le mois », conjointement aux états financiers de périodes antérieures. La TGR résume ces données dans son « Bulletin statistique mensuel pour les finances publiques », publié sur son site Internet. Grâce aux fiches de données de la TGR, les bureaux centraux des ministères techniques ont accès à des données détaillées sur l'exécution de leurs budgets. Les principaux ministères utilisent ces informations pour préparer une mise à jour trimestrielle de l'exécution budgétaire. La Direction du Budget prépare un rapport d'exécution budgétaire de chaque ministère à la fin de l'année et le personnel financier des principaux ministères prépare les comptes administratifs par rubrique, article, paragraphe et ligne du budget. Ces documents sont transmis à la Cour des comptes en vue de la rédaction du rapport élaboré par cette dernière dans la loi d'examen budgétaire. En outre, la TGR est également chargée depuis 2006 de contrôler les engagements budgétaires. Une série de réformes de rationalisation a accordé plus d'autonomie aux ministères techniques pour la gestion de leurs budgets (fongibilité partielle) et a mis en place un système de contrôles financiers *ex ante*, davantage axés sur les risques, moins systématiques et axés sur les opérations de grande valeur/risque élevé. Il reste à voir si ce programme de réformes à long terme a eu un impact durable sur les comportements.

35. L'IGF (Inspection Générale des Finances) avait été créée en 1960 en tant que corps supérieur de contrôle des finances publiques du MEF. Son mandat comprend : (i) l'inspection et le suivi des aspects financiers et administratifs des services gouvernementaux, y compris des administrations régionales et locales et des entreprises publiques, et (ii) l'évaluation financière et budgétaire des programmes, des politiques et des dépenses publiques. Bien qu'elle relève du MEF, l'IGF a clairement prouvé sa crédibilité et son indépendance. En conséquence, elle a été acceptée par la Banque mondiale et par d'autres institutions financières internationales et bailleurs de fonds. L'IGF emploie plus de 60 auditeurs (inspecteurs) possédant des compétences appropriées et, ces dernières années, a utilisé des méthodes et des procédures d'audit qui sont comparables aux normes internationales, comme cela est confirmé par le PEFA 2009.

36. L'IGAT (Inspection Générale de l'Administration Territoriale) est l'organe interne du MdI qui est chargé de l'inspection et du contrôle des activités de ce ministère.¹⁶ En outre, l'IGAT est responsable de l'inspection et du contrôle des municipalités qui sont sous la tutelle du MdI. De plus, cette institution soutient les importantes réformes engagées par le MdI telles que la décentralisation en cours et l'amélioration de la gestion fiduciaire par les autorités locales. L'IGAT a effectué des audits pour l'INDH 1 IPF et réalise actuellement des audits dans le cadre du Programme pour les résultats de l'INDH 2, en collaboration avec l'IGF et sur la base d'une charte qui définit les objectifs et les méthodes de l'audit conjoint. Les missions menées par l'IGAT couvrent généralement une évaluation des procédures existant au niveau municipal dans le cadre d'audits techniques, opérationnels et comptables. Globalement, l'IGAT n'est pas totalement indépendante du pouvoir exécutif, mais elle a prouvé sa crédibilité et, par conséquent, a été acceptée par la Banque.

37. Le MdI sera également responsable de la préparation des états financiers du Programme. Les protocoles pour la réception et la compilation des états financiers annuels du Programme seront convenus avec les contreparties lors de l'évaluation. L'audit annuel des états financiers du Programme sera réalisé par l'IGF. Le rapport d'audit sera envoyé à la Banque au plus tard six (6) mois après la fin de l'année faisant l'objet de l'évaluation. Le cadre de référence de l'audit sera analysé et convenu avec l'IGF lors de l'évaluation. La capacité du MdI pour la préparation des états financiers du Programme a été évaluée et jugée satisfaisante.

¹⁶ Décret N° 2-94-100 du 16 juin 1994 et loi financière locale 45.08 du 18 février 2009

38. **Audits externes.** Toutes les entités d'exécution sont assujetties à des audits externes. Ces audits sont réalisés respectivement par l'Inspection générale des finances (IGF) pour les ministères et les entreprises publiques (EP), par l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) pour les collectivités locales (CL) et par des cabinets d'audit privés pour les entreprises publiques (EP). De plus, l'institution supérieure de contrôle (*Cour des Comptes*) est en mesure de contrôler toutes ces entités de mise en œuvre, quelle que soit leur nature. Les différents audits énumérés ci-dessus (évaluations *ex post* d'aspects relatifs à la passation de marchés) sont fondamentalement axés sur la constance, l'économie et l'efficacité.

Arbitrage et gestion des plaintes

39. **Arbitrage :** un système d'arbitrage national est exigé par la loi. Dans le cadre des réformes de 2007, une loi relative aux procédures d'arbitrage et de médiation a été introduite, mais bon nombre de ses dispositions sont demeurées insatisfaisantes (elles ne sont pas reflétées dans le Cahier des clauses générales (CCG)).

40. **Gestion des plaintes.** La « Commission Nationale de la Commande Publique » (CNCP), une entité établie récemment et dont le décret a été approuvé par le Conseil du gouvernement en septembre 2015, a pour mandat de traiter et de gérer les plaintes relatives à la passation des marchés et à l'exécution des contrats. Parmi les autres responsabilités de la CNCP, on peut notamment citer (i) la réglementation des politiques, des documents et des normes pour la passation de marchés publics et (ii) la coordination et la supervision de la formation sur la passation de marchés. Le nombre de plaintes ou de cas de dénonciations anonymes déclarés par l'ICPC est généralement faible : environ 100 allégations au niveau national un an après le lancement du site électronique sécurisé de l'ICPC. Cela témoigne du manque de confiance des soumissionnaires dans les systèmes en ce qui concerne les mécanismes d'appel ou les processus judiciaires, et de leur crainte d'être pénalisés. De manière plus générale, la crainte de représailles est si profondément ancrée dans l'esprit des entrepreneurs marocains que très peu de cas de corruption sont signalés, identifiés ou relevés. Ceci est très probablement dû au fait que le système actuel de gestion des plaintes ne semble pas être suffisamment indépendant ni offrir suffisamment de garanties d'un traitement efficace et équitable (la non-participation de l'entité adjudicatrice dans le traitement de la plainte, le pouvoir de suspendre la procédure de passation de marchés en cours, etc.). La décision judiciaire, en cas d'intervention des tribunaux, prend trop de temps et survient habituellement après l'exécution du contrat. Le traitement (extrajudiciaire) des plaintes relatives à la passation de marchés relève des responsabilités de l'organisme de traitement des plaintes (CNCP, actuellement la « Commission des marchés » ou CDM). Compte tenu des ressources humaines et financières insuffisantes qui lui ont été allouées, la CDM n'a pas pu s'acquitter de toutes les responsabilités qui lui avaient été confiées, ce qui a mené à l'absence d'un mécanisme efficace de gestion des plaintes. Son rôle dans le traitement des plaintes a été minimisé par un manque de pouvoir décisionnel contraignant et l'incapacité des plaignants d'adresser directement leurs plaintes à la CDM. Pour remédier à ces lacunes, le gouvernement marocain a mis en œuvre une réforme ambitieuse visant à accroître considérablement les ressources de la structure institutionnelle, ainsi que les compétences de l'actuelle CDM. Un projet de décret visant à établir une Commission nationale pour la passation de marchés publics (« Commission Nationale de la Commande Publique » – CNCP) destinée à remplacer la CDM est en cours de préparation actuellement au SGG, avec la participation des principales parties prenantes (ministère de l'Économie et des Finances, TGR, représentants du secteur privé, etc.) et a déjà atteint sa phase finale d'approbation par le Conseil de gouvernement. Après l'entrée en vigueur du décret sur la CNCP, la Commission jouira de plus d'autonomie et d'indépendance.

VI. Fraude, corruption et exclusion des prestataires

41. La nouvelle Constitution du Maroc, promulguée le 1 juillet 2011, mentionne explicitement la nécessité de lutter contre la corruption et d'assurer la bonne gouvernance et la transparence, comme outils fondamentaux de la gestion du secteur public. Elle reconnaît également le droit des citoyens à

participer aux prises de décision du gouvernement et à l'engagement public, ainsi que le droit d'accès aux informations publiques. La nouvelle Constitution pose les fondements d'une plus grande transparence et utilisation efficace des ressources publiques dans son Titre II sur les conflits d'intérêts, l'inconduite dans les marchés publics, l'usage abusif des fonds publics, une plus grande transparence, responsabilité et la lutte contre la fraude et la corruption et dans son Titre XII sur la bonne gouvernance.

42. Le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) a été mis en place par la Constitution de 2011¹⁷ pour succéder au Conseil consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), dans le but de consolider l'État de droit dans le pays. Le Conseil est un organe constitutionnel doté de l'autonomie juridique et financière et de l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il est chargé d'examiner les requêtes relatives à tous types de violations des droits humains (y compris les droits sociaux et les droits économiques, ainsi que la fraude dans les questions liées à l'administration publique). Le Conseil, ainsi que ses 13 commissions régionales ont reçu 41704 plaintes et réclamations entre l'année de leur mise en place en 2011 et 2013. Une partie importante des plaintes portées devant le Conseil concernait des allégations de violations des droits des utilisateurs des services de l'administration publique. De plus, le conseil est habilité à engager et mener les enquêtes et enquêtes nécessaires en cas de violations (autosaisine) et à recommander des sanctions.

43. L'Institution du Médiateur est un organe constitutionnel créé par la nouvelle Constitution¹⁸ pour remplacer l'ancien bureau des doléances (Diwan Al Madalim). Le mandat du Médiateur couvre le traitement des plaintes et réclamations des citoyens, personnes physiques nationales ou étrangères, ou personnes juridiques contre l'administration (y compris les conseils régionaux et collectivités territoriales) et les organisations qui bénéficient du soutien financier de l'État. Le gouvernement est tenu par la loi de répondre dans un délai prescrit à toute demande du Médiateur. Ce dernier s'est vu octroyer l'autonomie juridique et financière ainsi que l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Par ailleurs, il est habilité à procéder à des investigations sur sa propre initiative (autosaisine). Son accès est gratuit et facile, dès lors que les doléances, plaintes et réclamations peuvent être introduites par courrier simple ou recommandé, par télécopie ou Internet. Quatre bureaux régionaux ont été créés et sont opérationnels pour représenter l'institution au niveau local et régional et faciliter l'accès aux citoyens. Selon son dernier rapport annuel, le nombre total des plaintes et des doléances traitées par l'institution s'est élevé à 1919 en 2013, dont une majorité impliquait le Mdi, le MEF, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, et les conseils régionaux et collectivités territoriales. Les plaintes portées devant le Médiateur concernent principalement des affaires d'ordre administratif, foncier, financier et juridique.

44. Le gouvernement utilisera ses propres systèmes pour mettre en œuvre toutes les mesures appropriées pour prévenir la fraude et la corruption dans le cadre du Programme. Les directives de la Banque pour la prévention et la lutte contre la fraude et la corruption dans les PPR, datées du 1 février 2012 et révisées le 10 juillet 2015 s'appliqueront. La liste des exclusions de la Banque, qui est facilement accessible, sera consultée par l'ensemble des entités d'achat avant l'adjudication des contrats. Le gouvernement a acquis de l'expérience sur la question avec l'Office antifraude de l'Union européenne. Le Mdi traitera et communiquera à la Banque les allégations survenant dans le cadre du Programme dans les rapports annuels sur la mise en œuvre du Programme. Des discussions ont été menées avec le gouvernement sur la prérogative de la Banque mondiale à effectuer une requête administrative sur des allégations de fraude et de corruption. La collaboration du gouvernement avec la Banque sur les requêtes administratives relatives aux allégations que la Banque entend mener a été confirmée au moment de l'évaluation. Conformément aux directives susmentionnées de la Banque, le Programme prendra les mesures requises pour s'assurer « que toute personne ou entité exclue ou suspendue par la Banque ne se voit pas octroyer un marché ou participe de toute autre manière au

¹⁷ Article 161 de la Constitution de 2011.

¹⁸ Article 162 de la Constitution de 2011 et décret royal n° 1-11-25 du 17 mars 2011.

Programme pendant la durée de cette exclusion ou suspension ». Le MdI vérifiera les noms du prestataire par rapport à la base de données de la Banque relative aux prestataires exclus ou suspendus¹⁹, de manière à s'assurer qu'aucun d'entre eux n'obtienne un marché dans le cadre du Programme.

45. L'emprunteur : (a) prendra toutes les mesures appropriées pour s'assurer que le Programme est mené à bien conformément aux directives anticorruption de la Banque ; (b) prendra toutes les mesures appropriées pour prévenir la fraude et la corruption dans le cadre du Programme, y compris (notamment) en adoptant et en mettant en œuvre les pratiques fiduciaires et administratives et les arrangements institutionnels appropriés pour garantir que les produits du prêt ne sont utilisés qu'aux seules fins pour lesquelles il a été octroyé ; (c) informera sans délai la Banque de toutes les allégations crédibles et matérielles ou autres indications de fraude et de corruption portées à son attention, en relation avec le Programme ainsi que de toutes les mesures d'investigation et autres mesures qu'il se propose de prendre les concernant ; (d) sauf convention contraire avec la Banque relativement à un cas particulier, il prendra les mesures opportunes et appropriées pour enquêter sur ces allégations et indications ; présentera un rapport à la Banque sur les mesures prises dans ses enquêtes, à des intervalles convenus avec la Banque ; et transmettra sans délai, une fois l'enquête terminée, ses conclusions à la Banque ; (e) si l'emprunteur ou la Banque détermine qu'une personne ou entité est engagée dans des activités frauduleuses ou de corruption en liaison avec le Programme, il prendra des mesures opportunes et appropriées, satisfaisantes pour la Banque, pour remédier ou régler de toute autre manière la situation et empêcher qu'elle ne se reproduise ; et (f) s'assurera que toute personne ou entité exclue ou suspendue par la Banque n'obtienne pas de marché ou ne soit pas autorisé de toute autre manière à participer au Programme pendant toute la durée d'une telle exclusion ou suspension.

VII. Évaluation des risques fiduciaires

46. L'évaluation indique que les systèmes fiduciaires du Programme sont globalement conformes aux normes internationales et fournissent normalement une assurance raisonnable que le financement au titre du Programme peut être utilisé aux fins prévues, tout en étant sujet à une correction des lacunes et des faiblesses des entités de mise en œuvre, principalement les municipalités, les provinces, les régions, les entreprises publiques, les ministères et le consortium. Les lacunes et les faiblesses mises en évidence sont : (i) au niveau du pays, la faiblesse du mécanisme de traitement des plaintes et d'un mécanisme permettant une gestion efficace de la fraude et la corruption dans l'exécution des contrats et (ii) au niveau de la mise en œuvre, une faible capacité de quelques catégories de promoteurs de projets à concevoir, mettre en œuvre et gérer leurs projets, ainsi qu'à effectuer des passations de marchés et à assurer une gestion financière adéquate, et le manque d'outils pour mesurer la performance fiduciaire, etc. Ces lacunes et faiblesses ont le potentiel d'élever le risque fiduciaire du Programme et d'avoir ainsi une influence négative sur la capacité du Programme à atteindre les résultats escomptés. Par conséquent, un Plan d'action du programme est en cours de préparation, basé sur les constatations et conclusions de l'évaluation des risques fiduciaires. Ce plan permettra d'atténuer dans une large mesure les risques et les faiblesses fiduciaires identifiés. Compte tenu des faiblesses actuelles des systèmes fiduciaires du Programme et du temps et des efforts nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d'action du Programme et les initiatives de renforcement des capacités, l'évaluation du risque fiduciaire résiduel pour le Programme indique que ce risque est *substantiel*.

VIII. Mesures correctives à inclure dans le PAP

47. Le Plan d'action du programme (PAP) comprend les activités détaillées ci-après pour améliorer la performance des systèmes fiduciaires qui soutiennent la mise en œuvre du Programme :

48. Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des actions du PAP.

¹⁹ <http://www.worldbank.org/debarr>

<i>Action</i>	<i>Responsabilité</i>	<i>Chronologie</i>
Adoption d'une classification programmatique et pluriannuelle du budget pour le CAS-FLCN, en conformité avec le projet de loi organique du budget déposé au Parlement.	MdI/MEF	Présentation programmatique et basée sur les performances du CAS-FLCN pour le budget 2018
Incorporation dans l'accord de financement établi entre le MdI et les promoteurs du projet : (i) de dispositions pour assurer la disponibilité des compétences techniques nécessaires à la conception et à la préparation des spécifications techniques et pour la gestion et la supervision des contrats de travaux et (ii) d'un calendrier de mise en œuvre du projet, y compris pour le processus d'appels d'offres.	MdI	Une fois par an
Un plan d'action pour les recommandations d'audit formulées par les auditeurs est préparé et mis en œuvre	MdI	Mise à jour annuelle

IX. Suivi des performances fiduciaires

A. Indicateurs clés de performance fiduciaire (KFPI)

49. Des indicateurs clés de performance fiduciaire (KFPI) ont été définis afin de contrôler la performance du Programme. Ces indicateurs concernent le processus d'appel d'offres, l'exécution des contrats et la soumission ponctuelle de rapports.

50. Les indicateurs suivants ont été définis pour mesurer la performance fiduciaire du Programme :

a. Passation des marchés

- Processus d'appel d'offres réalisés conformément au plan²⁰
- Laps de temps écoulé pour le paiement des factures

b. Gestion financière

- Soumission ponctuelle des états financiers annuels du Programme
- Soumission ponctuelle du rapport annuel d'audit du Programme

B. Détails des KFPI*

Passation de marchés			
Stade de la passation de marchés	Indicateurs	Définitions	Responsable de la collecte de données
Appel d'offres	Processus d'appel d'offres réalisé conformément au plan	L'accord de financement pour chaque projet comprend un plan de mise en œuvre, avec un calendrier pour le processus de passation des marchés. Pourcentage du processus d'appel	Porteurs de Projet

²⁰ Veuillez- vous reporter au plan de mise en œuvre du projet dans l'accord de financement, qui comprend un calendrier pour le processus d'appel d'offres

		d'offres effectué comme prévu	
Paiement	Laps de temps écoulé pour le paiement des factures	Le laps de temps nécessaire pour que les factures approuvées par le commanditaire du projet soient effectivement payées aux entrepreneurs/consultants/fournisseurs	Porteurs de Projet
Gestion financière			
Stade	Indicateurs	Définitions	Responsable de la collecte de données
Élaboration des rapports	Soumission ponctuelle des états financiers annuels du Programme	Date limite : 30 avril de chaque année	MI:FLCN
	Soumission ponctuelle du rapport annuel d'audit du Programme	Date limite : 31 mars de chaque année	DB:MOF Porteurs de Projet

(*) La vérification des KFPI sera incluse dans les TDR des auditeurs (IGF).