

Gestion budgétaire et comptable du département de l'agriculture

En vertu des dispositions de l'article 25 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières telle que modifiée et complétée, la Cour des comptes a effectué une mission de contrôle des opérations financières exécutées par les services centraux du département de l'agriculture, dans le cadre de la vérification des comptes de ce département au titre des exercices budgétaires de 2012 à 2016.

Avant de présenter les observations et les recommandations de cette mission, il faut rappeler que les crédits budgétaires consacrés au département de l'agriculture dans le cadre du budget général ont atteint 11.066 MDHS en 2016 et que ces deniers contribuent à hauteur de 70% du total des crédits alloués au Fonds de développement agricole.

En effet le département de l'agriculture a occupé le premier rang en 2016, en matière de crédits d'investissements qui lui ont été accordés dans le cadre du budget général avec un montant de 7 973 MDHS et une part de 13 % du total des crédits d'investissement du budget général de l'Etat au titre de cette année.

Par ailleurs, le volume du financement extérieur consacré au département de l'agriculture a atteint 31.808 MDHS depuis le lancement de la stratégie du « plan Maroc vert » et 18.204 MDHS durant les cinq années, allant de 2012 à 2016, dont 59% de prêts conventionnés et 41% de dons.

I. Observations et recommandations de la cour des comptes

La mission de contrôle des opérations financières exécutées par les services du département de l'agriculture au titre des exercices allant de 2012 à 2016, a abouti à des observations et recommandations résumés comme suit :

A. Analyse de la situation financière

Dans le cadre de cet axe, les observations suivantes ont été enregistrées.

➤ Faible Taux d'exécution des crédits de paiement

Le tableau ci-dessous présente les taux d'exécution des crédits.

(En MDHS)

| Années budgétaires | Crédits ouverts | Crédit ouverts alloués aux services du département de l'agriculture (*) | Reports | Fonds des concours | Crédits annulés | | Crédits définitifs | Taux d'engagement | Taux d'ordonnement |
|--------------------|-----------------|---|---------|--------------------|--------------------------|------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | | | | | Part des crédits ouverts | Part des reports | | | |
| 2012 | 7 500 | 1859 | 1 815 | 18 | 1 603 | 17 | 9 333 | 83 % | 61 % |
| 2013 | 7 800 | 1979 | 2072 | 8 | 2 925 | 10 | 7 720 ** | 90 % | 64 % |
| 2014 | 6623 | 1661 | 2 003 | 25 | 248 | 46 | 8 651 | 97 % | 76 % |
| 2015 | 7 023 | 1856 | 1 863 | 220 | 335 | 40 | 9106 | 96 % | 75 % |
| 2016 | 7973 | 2257 | 1938 | 493 | 421 | 53 | 10404 | 96 % | 73 % |

(*) Crédits ouverts après déduction des subventions destinées aux EEP (**) Il faut noter qu'en 2013, le gouvernement a décidé le gel de crédits d'investissement à hauteur de 2.160 MDHS alloués au département de l'agriculture.

Les ratios mentionnés ci-dessus illustrent l'incapacité du département à absorber l'ensemble des crédits d'investissement qui lui ont été alloués au titre de la période 2012 à 2016. En effet, le taux d'exécution moyen annuel des crédits d'investissement n'a pas dépassé 70 %, pendant la même période. Ainsi, le volume des crédits reportés a atteint le total des crédits alloués à l'ensemble des

services du département. En conséquence, le total des crédits annulés durant cette période s'est élevé à 5.700 MDHS.

Quant à l'année budgétaire 2013, qui a connu la décision du gouvernement du gel des crédits d'investissement, elle ne constitue pas une exception avec un taux d'exécution des crédits de paiement qui avoisinait les 63 %. Ce taux n'a pas dépassé les 61 % en 2012.

➤ **Faible taux d'exécution des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et du fonds spécial des prélèvements sur le pari mutuel.**

a. Services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA) :

Au niveau du département de l'agriculture, les SEGMA se sont constitués en établissements de formation dans le domaine agricole et du service des lycées agricole qui sont rattachés à la direction de la formation et de la recherche. Le tableau ci-dessous présente les données relatives à l'exécution des budgets de ces services de 2012 à 2015 :

(en MDHS)

| Années | Recettes constatées | | Dépenses engagées | | Dépenses ordonnancées | | Taux d'exécution en (%) | |
|--------|---------------------|---------------|-------------------|---------------|-----------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | Equipe ment | Exploit ation | Equipe ment | Exploit ation | Equipe ment | Exploit ation | Equipe ment | Exploita tion |
| 2012 | 51 | 70 | 25 | 32 | 21 | 30 | 41 | 42 |
| 2013 | 45 | 58 | 19 | 29 | 15 | 26 | 34 | 45 |
| 2014 | 44 | 64 | 20 | 27 | 17 | 25 | 38 | 39 |
| 2015 | 43 | 58 | 20 | 29 | 17 | 28 | 39 | 47 |

Source : les comptes administratifs 2012-2015

Le taux moyen annuel d'exécution des crédits alloués aux SEGMA rattachés au département n'a pas dépassé 38 % pour le budget d'équipement et 43 % pour les crédits relatifs au budget d'exploitation pour la période allant de 2012 à 2015. Ceci dénote d'un dysfonctionnement au niveau de la programmation budgétaire de ces budgets qui dépendent essentiellement des subventions du budget de l'Etat.

D'après les investigations, il ressort que la baisse remarquable du taux d'exécution budgétaire de ces services s'explique par la réalisation d'un excédent de 34,81MDHS au niveau de ces budgets, après l'achèvement de la convention du programme de la formation professionnelle au profit des jeunes ruraux, conclue avec le département chargé de la formation professionnelle (2000-2008).

Après la création des SEGMA lycées agricoles en 2008, qui s'est chargé de l'exécution des programmes de formation, de nombreuses concertations ont été menées avec le Département et le Ministère de l'Économie et des Finances et la Trésorerie générale du royaume pour décider du sort de l'excédent susmentionné. Néanmoins, selon les responsables du département, la décision a été reportée jusqu'à la promulgation de la nouvelle loi organique de finances.

Cependant, il faut rappeler que selon les dispositions de l'article 16 de la loi organique de Finances n° 7-98, l'excédent réalisé sur le budget de ces SEGMA peut faire l'objet d'un virement au budget général du département, de ce fait, il reste injustifié de retarder le redéploiement de cet excédent jusqu'à la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle LOF et de continuer à doter ces budgets par des subventions dans le cadre du budget général de l'Etat. Il aurait fallu commencer par la consommation de cet excédent lors de la programmation des crédits.

b. Fonds spécial des prélèvements sur le pari mutuel

Le tableau ci-dessous montre le niveau d'exécution du budget du fonds spécial des prélèvements sur le pari mutuel au titre des exercices de 2012 à 2016.

(Crédits définitifs en MDHS)

| Année | Crédits ouverts | Crédits engagés | Crédits ordonnancés | Taux d'engagement | Taux de paiement |
|-------|-----------------|-----------------|---------------------|-------------------|------------------|
| 2012 | 44 | 43 | 43 | 98% | 98% |
| 2013 | 44 | 42 | 42 | 95% | 95% |
| 2014 | 389 | 135 | 135 | 35% | 35% |
| 2015 | 353 | 93 | 93 | 26% | 26% |
| 2016 | 356 | 49 | 49 | 14% | 14% |

Source : Département de l'agriculture

Il résulte des données du tableau ci-dessus que le taux annuel moyen d'exécution des crédits alloués au fonds spécial des prélèvements sur le pari mutuel n'a pas dépassé 53 % pendant la période 2012-2016, sachant que l'année 2016 a enregistré le taux le plus bas avec l'exécution de seulement 14 % du total des crédits alloués à ce fonds.

Il faut signaler qu'à partir de l'exercice 2014, un arrêté ministériel a relevé le plafond de charge et a élaboré des programmes d'emploi modificatifs prenant en compte les recettes réelles et les crédits reportés et qui ont atteint 325 MDHS en 2012 et 435 MDHS en 2014. Malgré cela, l'allocation des crédits budgétaires supplémentaires, dans le cadre du budget général de l'Etat, reste injustifiée tandis que ce fonds réalise un excédent de recettes important d'une année à l'autre.

A cet égard, la Cour des Comptes recommande ce qui suit :

- *Améliorer les outils de programmation et du contrôle budgétaire et adapter les crédits d'investissements ouverts dans le budget général du département avec sa capacité d'exécution des projets, afin d'améliorer les indicateurs d'exécution budgétaire et de réduire le volume important des crédits annulés et reportés ;*
- *Prendre en considération, lors de la programmation budgétaire, les excédents réalisés au niveau des budgets du fonds spécial des prélèvements sur le pari mutuel et des SEGMA rattachés au département afin d'améliorer les indicateurs d'exécution de ces budgets.*

B. Les outils de gouvernance

1. Gestion de la relation entre l'ordonnateur et les sous ordonnateurs

Depuis la mise en œuvre de la loi organique des finances n° 13.130, une forme de contractualisation s'est instaurée entre le département et les responsables des programmes, qui sont devenus désormais, responsables de la réalisation des objectifs et des indicateurs inscrits dans le cadre du projet de performance.

L'examen de cet aspect a permis de relever les insuffisances suivantes :

- La plupart des objectifs et des indicateurs de performance retenus sont des indicateurs d'activité et ne mesurent pas l'impact ou l'efficacité socio-économique ;
- Le faible recours au contrôle sur place et à l'évaluation de la rentabilité des projets réalisés. A ce propos, l'intervention de l'Inspection Générale reste limitée à cause de la rareté des ressources qui lui sont affectées comparativement au nombre important des projets programmés.
- Les indicateurs retenus par la division de contrôle de la gestion sont d'ordre financier, ainsi le rôle du service de contrôle opérationnel se limite au suivi des contrats-programmes conclus avec les associations interprofessionnelles.

2. Gestion de la relation avec les établissements publics

Le département de l'agriculture enregistre une insuffisance notable en termes de processus de contractualisation avec les établissements et entreprises publics sous sa tutelle, qui gèrent environ 50% des crédits budgétaires alloués, ce qui ne lui permet pas d'évaluer la performance des institutions sous sa tutelle, sachant qu'il était parmi les départements pilotes qui se sont inscrits dans la réforme de la loi organique de finances depuis 2014.

A titre d'exemple, une forme de contractualisation devrait lier l'agence de développement agricole (ADA) et le responsable du programme de développement des filières de production, définissant les objectifs attendus des projets à réaliser outre que la démarche de suivi. Or, il a été observé que les rapports sur les réalisations relatives aux projets de l'agriculture solidaire (pilier II) ou aux projets de l'agrégation agricole ou les rapports relatif à l'évaluation des investissements réalisés sur les terrains relevant du domaine privé de l'Etat affectés dans le cadre du partenariat public privé préparés par l'ADA ne sont pas transmis au responsable de programme, sachant bien que les crédits alloués à l'agence s'inscrivent dans le budget du programme de développement des filières de production.

En outre, l'office national de la sécurité sanitaire des produits alimentaires (ONSSA) a été désigné responsable du programme de la protection du patrimoine végétal et animal et la sécurité sanitaire des aliments, sans toutefois désigner l'entité ministérielle chargée de la contractualisation et de suivi des objectifs et des indicateurs relatifs à ce programme.

A cet égard, il faut signaler que l'approche adoptée par la loi organique des finances, qui consiste à lier les crédits budgétaires alloués, aux programmes et aux indicateurs définis en vue de leur accomplissement, n'est pas encore mise en œuvre par le département.

En effet les outils précités devront constituer la base de la contractualisation, l'allocation des crédits budgétaires et un moyen de reddition des comptes entre le responsable de programme et l'établissement public qui doit rendre compte régulièrement au responsable du programme sur les réalisations des sous-programmes qui ont été l'objet de contractualisation.

3. Audit interne et inspection

A cet égard, l'accent a été mis sur l'action de l'inspection générale du département de l'agriculture, les observations suivantes ont été soulevées :

- Manque de coordination entre les différents services du département et l'inspection générale. A titre d'exemple, cette dernière a émis dans ses rapports de 2013 et 2014, des recommandations pour la restitution des montants payés dans le cadre du fonds de développement agricole, à cause du non-respect de la réglementation. Cependant, elle n'a pas été informée sur les mesures prises à cet égard par la division des aides et des incitations relevant de la direction financière.
- Bien que l'inspection générale (IG) prépare un programme annuel et le soumet à l'approbation du ministre, elle ne le réalise que partiellement vue le manque des ressources humaines.
- L'IG contrôle annuellement une partie des dossiers des aides financières octroyées dans le cadre du FDA, à ce titre il a été observé que cette opération concerne davantage le contrôle sur pièces et qu'il y a une insuffisance du contrôle des projets réalisés sur le terrain, ce qui ne permet pas de minimiser les risques inhérents à la procédure d'octroi des aides.
- Le rapport de l'année 2015 traduit une faiblesse dans l'action de l'IG, seulement trois missions ont été programmées au cours de cette année.
- Les rapports annuels de l'IG ne comportent pas les réponses des services audités sachant que la contradiction est une exigence dans les normes de l'audit.

- L'IG n'a pas réalisé des missions d'audit interne et d'évaluation auprès des services du département durant la période 2012 à 2016.

A ce propos, la Cour des Comptes recommande ce qui suit :

- *Améliorer les objectifs et les indicateurs de performance pour qu'ils constituent un outil de contractualisation entre l'autorité gouvernementale et les responsables des programmes, d'une part, et entre les responsables des programmes et les services concernés d'autre part ;*
- *Généraliser la contractualisation entre le Département de l'Agriculture et les établissements publics sous sa tutelle et ce, à travers l'élaboration des contrats-programmes clarifiant la relation entre les parties prenantes et identifiant les responsabilités, les engagements et les objectifs à atteindre ;*
- *Doter l'inspection générale du département de l'Agriculture en ressources humaines nécessaires pour lui permettre de mener à bien les tâches qui lui sont confiées (audit interne, contrôle sur place, contrôle des contrats-programmes).*

C. Système de contrôle interne

1. Environnement du contrôle interne

L'évaluation de l'environnement du contrôle interne s'est faite à travers l'étude des aspects suivants : la déontologie, l'organisation, la délégation des crédits et les ressources humaines.

1.1. Déontologie

Il revient à la charge des responsables de l'administration, la vulgarisation de la déontologie et l'éthique au sein de l'organisme public, ce qui représente une norme sur laquelle se base le principe de reddition des comptes. Pour se faire, les responsables sont invités à mettre en œuvre toutes les mesures visant à promouvoir ces principes.

Concernant cet aspect, il a été relevé qu'il y a un retard dans la conception du code de déontologie relatif au département qui demeure, jusqu'à la date de la mission de vérification au stade de l'étude au niveau de la direction des ressources.

1.2. Organisation du Ministère

L'organigramme des directions centrales du ministère ne couvre pas l'ensemble des attributions et des missions. En effet, il a été attribué à l'agence de développement agricole de larges prérogatives dans la mise en œuvre des deux piliers de la stratégie du secteur agricole en l'absence d'une contractualisation, et malgré l'effectif limité de ses ressources humaines et manque de services extérieurs.

Par ailleurs, le dernier paragraphe de l'article 2 de la loi n°42-08 portant création de l'agence de développement agricole a défini l'intervention de l'agence, dans les projets de l'agriculture solidaire, dans la proposition des plans d'action relatifs au soutien de ces projets à travers la promotion et la mise en œuvre.

A ce propos, il a été observé, à travers l'examen du processus de la programmation budgétaire et la circulaire ministérielle qui l'encadre, que l'ADA assure l'examen et l'approbation des propositions budgétaires des crédits alloués à l'agriculture solidaire.

Or, il est injustifiable qu'une agence, sous tutelle du département de l'agriculture, intervienne dans la programmation des crédits alloués à ses services alors que cette mission est devenue l'une des prérogatives du responsable de programme de développement des filières de production, puisque les crédits alloués à ces projets sont budgétisés au niveau de ce programme.

Par ailleurs, il a été constaté que le rôle de la division d'organisation et des procédures se limite à l'étude des demandes de création de nouveaux services et la participation aux conseils d'administration de certains établissements publics relevant du département, alors que le

référentiel des fiches de postes et des compétences attribue à la division l'amélioration des procédures et l'organisation du département en concertation avec les autres services.

D'un autre côté, il a été observé que la structure organisationnelle actuelle n'est pas compatible avec les réformes financières dont lesquelles le département s'est inscrit, étant donné que chaque responsable du programme a besoin d'une structure de contrôle de gestion, chargée de suivi de la programmation budgétaire des projets relatifs à son programme ainsi que de leurs exécutions avec les services extérieurs et les établissements publics concernés. Or, cette mission est dévolue à un chef de division, en plus de ses propres attributions, ce qui peut limiter l'action de contrôle et de suivi.

Il a été relevé aussi que le service de programmation et de normalisation des achats, chargé du contrôle du processus de la programmation des crédits de fonctionnement des services centraux et extérieurs, intervient dans l'exécution des dépenses réalisées par la direction. En effet, son chef de service participe dans les séances d'ouverture des plis des appels d'offres où il assure, parfois, la présidence. Il se charge aussi de la conception des cahiers des clauses spéciales des appels d'offres, des tâches qui ne sont pas stipulés dans le référentiel des fiches de postes et de compétences.

Il faut signaler aussi que le service se charge de la programmation budgétaire des crédits d'investissement et de fonctionnement alloués à la direction à laquelle il est rattaché, et il participe à l'exécution de ces crédits, sachant que la programmation et l'exécution des crédits sont deux tâches incompatibles qui ne doivent pas être réunis au sein du même service.

1.3. Délégation de crédits

Il a été observé que dans six cas, des directeurs des offices régionaux de mise en valeur agricole, qui sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, se sont vus attribuer le poste de directeurs régionaux de l'agriculture. De ce fait, ces responsables sont nommés, à la fois, des ordonnateurs de budgets de ces offices et aussi des ordonnateurs délégués des crédits délégués du budget général au profit de ces établissements (hors subventions).

En conséquence, cette situation présente un chevauchement des prérogatives et une ambiguïté dans les limites qui séparent les services de l'Etat d'une part, et les établissements publics qui sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, d'autre part.

1.4. Ressources humaines

Les effectifs du Ministère de l'agriculture sont en diminution continue ce qui contraint ce dernier, chaque année, à conclure un ensemble de marchés d'assistance technique pour l'exécution des projets. En effet, en 2016, le département a consacré 659 MDHS de crédits définitifs (crédits ouverts + reports), aux études et assistance technique, ce qui dépasse le budget alloué aux salaires de tous les fonctionnaires du département au titre de la même année.

Sur un autre registre, l'examen des indemnités de déplacement a permis de relever que les services extérieurs du Ministère comptent 78% des effectifs, exécutent 95% des crédits d'investissement alors qu'ils ne bénéficient que de 48% du montant total des indemnités de déplacement. Par ailleurs, les services centraux qui ne comptent que 22% des effectifs consomment quant à eux 52 % de ces indemnités.

2. Evaluation des risques

La gestion des risques consiste à les évaluer en fonction de la probabilité de leur survenue, moyennant une analyse des orientations stratégiques, des actions et des objectifs découlant des différentes activités afin d'identifier les risques inhérents, en prenant en considération les changements et les nouveautés que connaît le secteur d'activité sur différents niveaux.

Les résultats de cette analyse devraient être regroupés dans une cartographie de risques, qui va constituer un tableau de bord permettant aux gestionnaires de prendre les mesures adéquates pour atténuer les risques survenus, et de définir les outils nécessaires de leur gestion.

Ce processus doit être adapté périodiquement en fonction de la survenue des événements redoutés susceptible d'avoir un impact significatif.

A ce propos, il a été observé au niveau du département de l'agriculture, qui a adopté la stratégie du Maroc vert, que la gestion des risques liés à cette stratégie n'a pas été entreprise eu égard à ce qui a été développé ci-dessus.

En effet, le département n'a pas de vision sur la gestion des risques. Il se contente de recourir aux notes et aux circulaires internes, pour mettre en œuvre des mesures visant à résoudre un ensemble de problèmes, qui auraient dû être évités si le département avait mis en place une politique préventive de gestion des risques.

3. Activités de contrôle

Ces activités de contrôle interne s'opèrent selon trois niveaux :

a. Premier niveau

Il concerne les mesures prises en vue d'une mise en application correcte des procédures visant à renforcer le système de contrôle interne et la gestion des risques, c'est la mission des différents responsables du département.

Il a été noté, qu'au niveau du Ministère de l'agriculture, plusieurs services ne disposent pas de manuels de procédures. Leur mise en place et leur amélioration incombent à la division de l'organisation et procédures et aux responsables concernés. Cette division ne dispose pas des ressources humaines nécessaires. De ce fait, la gestion du système de contrôle interne repose sur les dispositions réglementaires avec le recours aux circulaires et notes internes, ce qui ne peut en aucun cas combler le déficit existant dans la formalisation et l'amélioration des procédures.

b. Second niveau

Ce niveau concerne les fonctions dédiées aux contrôles opérationnels et financiers et qui sont chargés aussi de l'amélioration des mécanismes de gestion des risques et de la formalisation des référentiels et l'évaluation de leur respect. On peut citer à titre d'exemple, des structures de contrôle de gestion, de contrôle budgétaire ou de gestion des risques dont la responsabilité de création ainsi que l'allocation des moyens nécessaires à leur fonctionnement incombent aux directeurs centraux et régionaux ainsi qu'au responsable du programme de support et des services polyvalents.

Il a été constaté une insuffisance notable dans les activités de contrôle. Ce constat est observé au niveau des deux directions chargées des programmes importants au niveau du département de l'agriculture à savoir la direction de l'irrigation et l'aménagement de l'espace agricole et la direction du développement des filières de production.

En tant que responsable de programme, elles interviennent dans toutes les étapes des réalisations en collaboration avec les directions régionales.

Elles sont chargées du contrôle de la programmation financière des projets, du suivi des indicateurs d'exécution et des objectifs d'efficacité de ce programme. Cependant, elles ne disposent pas d'une structure de contrôle de gestion.

La direction des affaires administratives et juridiques dispose de deux entités chargées du contrôle : le service de programmation et de normalisation des achats et le service de contrôle interne des achats.

Le service de la programmation et de normalisation des achats est chargé du contrôle et de l'amélioration de la programmation des crédits de fonctionnement alloués au département agricole. Néanmoins, le volet des crédits de fonctionnement alloués aux services centraux, exécutés par la direction dont relève ce service, présente plusieurs risques liés au manque d'objectivité comme il a été signalé précédemment.

En ce qui concerne le service du contrôle interne des achats, il comporte seulement le chef du service. Il a été constaté que son rôle se limite au contrôle des propositions d'engagement des

dépenses relatives à sa direction. En conséquence, ce service n'accomplit pas d'autres mesures pour le renforcement du dispositif de contrôle interne.

Or, la direction financière comprend une division de contrôle de gestion composée du service de contrôle de gestion financier et du service de contrôle de gestion opérationnel.

Le premier est chargé du suivi des indicateurs d'exécution financière des crédits alloués au département et aux établissements publics relevant dudit département. Le rôle du second service se limite à la participation au suivi d'exécution des contrats programmes conclus entre le département et les associations interprofessionnelles financées par le budget de FDA, en collaboration avec la direction de développement des filières de production.

De ce fait, vu le manque d'effectif réservé à cette division, celle-ci n'assure pas l'ensemble des attributions qui lui ont été dévolue et figurant au référentiel des fiches de postes et des compétences, qui concerne le suivi d'exécution des indicateurs de performance relatifs à l'exécution de la stratégie du Ministère.

c. Troisième niveau

Il s'agit de la mission d'audit interne qui est dédiée à l'évaluation du système de contrôle interne au niveau du département de l'agriculture, afin de vérifier si les mesures prises, sont suffisantes, sûres et non transgressées.

A ce propos, il a été relevé que cette attribution n'est exercée que partiellement par l'inspection générale du Ministère. Celle-ci n'arrive jamais à achever son programme annuel, faute de moyens humains comme il a été déjà cité.

Il est à noter aussi que certains domaines d'action du département ne sont pas cadrés par les manuels de procédures. C'est le cas de la gestion des achats, la gestion financière et le contrôle budgétaire (mettre en action des mécanismes visant à réduire le volume des crédits annulés et des reports), la gouvernance des projets (en vue d'uniformiser les outils de suivi et de contrôle) ainsi que l'encadrement des interventions des commissions techniques centrales et régionales.

En conclusion, le département est appelé à développer les fonctions de contrôle à travers l'élargissement du domaine d'intervention du service du contrôle interne des achats pour l'amélioration du dispositif de gestion des dépenses.

En outre, il est primordial de développer les fonctions de contrôle de gestion pour assurer le suivi des indicateurs de performance et le contrôle budgétaire. Le département est invité aussi à renforcer la fonction d'audit interne et à mettre en place des outils de gestion des risques qui assurent une amélioration continue du dispositif de contrôle interne.

4. Communication et disponibilité de l'information

L'efficacité du système de contrôle interne dépend de l'existence des canaux de l'information efficace permettant de garantir sa fiabilité son universalité, tant au niveau interne qu'externe, et de servir les fonctionnaires et responsables lors de la prise de décision.

Pour permettre la diffusion de l'information sur tous les niveaux du département, ce dernier a mis en place des commissions centrales et régionales dont les réunions se traduisent par des plans d'action qui constituent une feuille de route pour tous les intervenants.

Ces commissions font l'objet d'un suivi régulier, de la part du secrétariat générale du département, auquel elles recourent pour prendre les mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs.

Cependant, il a été observé, à travers les rapports des comités d'exécution régionaux des années 2015 et 2016, que certains projets réalisés du « pilier II » sont soit non opérationnels ou ont un faible rendement, tandis que la performance de ce genre de projets est mesurée dans le projet de performance du département par l'indicateur du « nombre des projets pilier II réalisés », en conséquence cette information peut cacher les dysfonctionnements indiqués précédemment.

En outre, il a été observé une insuffisance concernant la formalisation, la documentation des attributions de ces comités et les procédures de suivi de ses recommandations. Il faut signaler aussi que le comité d'exécution ne s'est pas réuni depuis 2 ans.

Concernant la gestion et le suivi des projets par les directions centrales, le département recourt aux unités centrales de gestion de projets ainsi qu'aux unités de gestion au niveau local. Par ailleurs, cette pratique n'est adoptée que pour les grands projets d'irrigation et elle n'est pas généralisée par l'ensemble des directions.

Au niveau des systèmes d'information, il a été observé que le département n'a pas donné l'importance nécessaire à la gestion et à l'exécution des dépenses de fonctionnement. A titre d'exemple, le département ne dispose pas d'une application pour suivre la comptabilité matière. Ainsi, l'application utilisée dans la gestion des stocks des fournitures donne des chiffres erronés sur l'état du stock.

5. Pilotage du contrôle interne

Le département ne dispose pas d'outils de pilotage des systèmes de contrôle interne. L'absence de ces outils constitue l'une des raisons des dysfonctionnements précités.

L'amélioration du système de contrôle interne est tributaire du renforcement du rôle de la division de l'organisation et des procédures rattachées à la direction des systèmes d'information. Il dépend aussi de la surveillance permanente du système de pilotage par le responsable du programme des supports et des services polyvalents.

Ainsi, comme il a été indiqué ci-dessus, il est prioritaire de créer les activités de contrôle auprès des directions responsables des programmes ainsi que mettre en place une division d'audit interne rattachée à l'IG et doter ces structures des ressources humaines et des compétences nécessaires.

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

- *Accélérer la mise en œuvre de la charte des valeurs et établir un code d'éthique et le vulgariser auprès des fonctionnaires ;*
- *Renforcer le rôle de la division de l'organisation et des procédures et la doter des ressources humaines nécessaires afin de pouvoir :*
 - *Evaluer l'organisation du Département en vue de la séparation des tâches incompatibles et la création des fonctions de contrôle au niveau des directions responsables de programmes pour leur permettre de mettre en place les outils de contrôle de programmation budgétaire, et de procéder à l'amélioration des indicateurs de performance et leur suivi ;*
 - *Poursuivre la mise en place des manuels de procédures relatif aux activités prioritaires, à savoir, la gestion budgétaire, le contrôle de gestion, la gestion des achats et la gouvernance des projets et ce, afin d'uniformiser les outils de suivi et de contrôle et d'encadrer le champ d'intervention des comités techniques centraux et régionaux ;*
- *Renforcer et activer le rôle de la division du contrôle de gestion, conformément aux attributions qui lui sont conférées, au niveau des fiches de postes et des compétences, liées à l'amélioration de la qualité des indicateurs de performance, à leur suivi et à l'encadrement de la fonction du contrôle de gestion au niveau des directions responsables du programme ;*
- *La mise en place d'une vision de gestion des risques en élaborant une cartographie des risques potentiels et les mesures nécessaires pour les atténuer ;*
- *Créer une fonction d'audit interne dans le but d'évaluer et améliorer le système du contrôle interne ;*

- *Charger le responsable du programme de soutien et des services polyvalents de la mise en place des outils du pilotage du système du contrôle interne, s'assurer de l'existence de ses différentes composantes, et veiller à son amélioration à travers le suivi des rapports d'audit interne.*

D. Gestion des projets

1. Programmation financière des projets

Au niveau du département de l'agriculture, les responsables des programmes sont chargés du suivi du processus de la programmation budgétaire des projets à réaliser dans le cadre de leurs programmes à l'exception des projets relatifs au pilier II dont le suivi est assuré par l'agence de développement agricole même s'il s'agit d'un établissement public sous tutelle du Ministère).

Le suivi de la programmation des crédits budgétaires alloués à ces projets, suit une procédure particulière, encadrée par deux circulaires n°52/2012 et n°257/2012 et par un manuel de procédures en vigueur depuis le 01/06/2016.

L'examen de la procédure de programmation budgétaire édictée par la circulaire du Ministre de l'agriculture n°1288/2017 relative à la préparation du projet du budget 2018, a permis d'émettre les observations suivantes :

- Le rôle de la direction financière se limite à la coordination des travaux des propositions budgétaires. Il est à signaler que la circulaire précitée n'a pas désigné l'entité chargée d'examiner les propositions concernant les crédits d'investissement alloués aux directions concernées par le programme des supports et des services polyvalents.
- La circulaire n'a pas désigné l'organe chargé d'examiner les propositions relatives aux crédits d'investissement qui seront exécutés par les directions responsables des programmes.
- L'examen des propositions relatifs aux projets pilier II à réaliser par les services du Ministère de l'agriculture, est effectué par l'agence de développement agricole et ce à la place de la direction du développement des filières de production qui est le responsable du programme comme il a été cité précédemment.
- Le suivi de la programmation des budgets des établissements publics, faisant partie des programmes, est assuré à la fois par les responsables des programmes ainsi que par la direction financière. Il est à noter que la circulaire citée ci-dessus a omis de désigner l'entité chargée du suivi et de l'examen de la programmation du budget de l'ONSSA.

2. Procédure de choix des projets du pilier II

Ces projets sont destinés aux petits et moyens agriculteurs afin d'améliorer leurs revenus. Il s'agit de trois types de projets: la transformation, l'intensification et la diversification.

Une partie de ces projets concerne la valorisation des produits agricoles à travers la création des unités de valorisation et la facilitation à l'accès aux marchés.

Notons au passage que la procédure de programmation et la validation de ces projets est bien encadrée par les textes réglementaires cités ci-dessus. Cette procédure comprend quatre phases.

Les deux premières phases concernent l'identification des besoins du projet. La troisième phase est consacrée à la conclusion des contrats avec les bénéficiaires ainsi que l'allocation des crédits. La dernière phase est relative à l'exécution du projet.

Le contrôle par la Cour des comptes d'un ensemble de projets du pilier II ainsi que l'examen des rapports réalisés par les commissions de coordination régionale (exemple rapports des commissions de coordination régionale de la région Fès-Meknès) ont permis de constater que ladite procédure n'a pas été respectée, dans la mesure où l'allocation des crédits budgétaires

s'effectue en l'absence de constitution juridique de l'organisation agricole porteuse du projet. Il en résulte que la délégation des crédits ainsi que l'exécution des projets se font même avant la contractualisation avec ces organisations.

De ce fait, il devient difficile l'identification des besoins de l'organisation bénéficiaire avec exactitude, ainsi que la gestion des risques relatifs à l'incapacité ou le refus de l'entité à honorer ses engagements contractuels.

3. Les projets des entités de valorisation des produits agricoles en souffrance

L'examen des données relatives à un échantillon de projets de valorisation des produits agricoles, réalisés dans les régions Marrakech-Safi et Fès-Meknes, a permis de constater qu'une grande partie de ces unités restent loin des objectifs pour lesquels les crédits budgétaires leur ont été alloués, à savoir l'amélioration des revenus des agriculteurs par la valorisation de leurs produits.

Il a été relevé que la majorité de ces entités rencontrent des difficultés liées aux aspects de gestion administrative, financière et technique, ce qui a impacté négativement la rentabilité de ces projets.

Ainsi, il a été constaté qu'au niveau des unités de valorisation réalisées dans la région Fès-Meknès, au nombre de 50 unités, 27 ne fonctionnent pas, il s'agit de 13 unités relatives à deux centres de collecte du lait et 14 destinés à des activités différentes.

Le même constat est fait au niveau des unités de valorisation réalisée dans la région Marrakech-Safi où parmi les 17 unités prévues, 5 demeurent non opérationnelles.

Il faut noter que l'échantillon examiné concerne toutes les unités qui ont été créées jusqu'en 2015 dans les deux régions, ce qui implique qu'elles devaient être opérationnelles à partir de la saison agricole 2016-2017.

Les observations relevées par Cour des comptes convergent avec les conclusions des rapports des commissions techniques des deux régions citées ci-dessus et les rapports de la commission technique de la région Beni Mellal- Khénifra.

En effet, le rapport de cette dernière commission, en date du 25/05/2016, a conclu que les unités de valorisation de la région ne constituent pas une exception, dans la mesure où elles rencontrent les difficultés suivantes :

- L'existence d'unités de valorisation non opérationnelles ;
- Le non branchement des unités de valorisation au réseau d'eau et d'électricité ;
- L'organisation agricole, porteuse du projet, ne dispose pas d'un fonds de roulement pour faire fonctionner ces unités de valorisation ;
- L'exploitation des unités de valorisation par des personnes n'appartenant pas à l'organisation agricole, ce qui se répercute négativement sur la gestion de ces unités, surtout que ce point n'a pas été inclus au niveau des contrats d'exploitation conclus entre les directions provinciales et l'entité bénéficiaire.

4. Les unités de trituration réalisées dans le cadre du millénium challenge

Le secteur agricole a bénéficié d'un financement dans le cadre du compte du millénium challenge en vertu d'une convention conclue entre l'Etat marocaine et l'agence de millénium challenge. L'enveloppe budgétaire initiale était d'un montant de 302 MDHS.

Ce financement a été dédié à la création de 20 unités de trituration réparties sur toutes les régions du Royaume et sur la base des potentialités de chaque région et en fonction des projets de plantations de l'olivier réalisées dans le cadre de cette convention.

En effet, les 20 unités de valorisation de l'olivier ont été réalisées avec une capacité de production comprise entre 60 et 80 tonnes/jour et des équipements importants permettant de garantir la qualité de production et l'accès au marché.

Or, après avoir examiné les données relatives au rendement de ces unités, la Cour a conclu que les résultats escomptés étaient en deçà des investissements consacrés, sachant que ces unités étaient prêtes à fonctionner depuis 2014.

Au cours de l'année agricole 2015-2016, les unités les plus productives ont fonctionné l'équivalent de 35 jours d'activité (jours d'activité=quantité d'oliviers triturés / capacité de production par jour), alors que pour les unités les moins productives, ce chiffre n'a pas dépassé 10 jours d'activité.

L'année agricole 2016-2017 a enregistré une régression du nombre des jours d'activité de ces unités, puisque 5 de ces dernières ont réalisé entre 10 et 15 jours d'activité, alors que 8 unités n'ont fonctionné que l'équivalent de deux jours d'activité.

5. L'affectation des autorisations d'acquisition du foncier pour la création des unités de production dans les agropoles

D'après l'examen des données relatives aux activités des unités de production, ayant bénéficié d'autorisations d'acquisition de terrains dans le pôle des industries alimentaires de Meknès, octroyées par la commission locale d'affectation des autorisations dont les responsables du département sont représentés, il a été observé qu'un ensemble de ces autorisations ont été accordées à des unités pour exercer une activité ne relevant pas du secteur de l'industrie alimentaire (par exemple :l'industrie automobile, le câblage électrique, l'importation des tracteurs...).

Ceci étant en contradiction avec l'objet pour lequel ce pôle a été créé à savoir le renforcement des potentialités de la ville de Meknès par un pôle compétitif dans le secteur de l'industrie agro-alimentaire.

Cette situation a pénalisé les efforts déployés par le département en matière d'investissement pour la création d'un pôle de recherche et développement et contrôle de qualité avec une enveloppe budgétaire de 151,6 MDHS, dans le but de rapprocher les services administratifs des investisseurs dans le secteur de l'industrie alimentaire.

6. Les projets réalisés dans le cadre du programme d'irrigation et l'aménagement de l'espace agricole

Le tableau ci-dessous présente plusieurs zones de la grande irrigation, en cours d'aménagement en faveur des associations d'usage d'eaux dans l'agriculture :

| Zones d'irrigation | Superficie en hectare | Coût du projet en MDHS | Composantes du projet | Durée d'exécution | Gestion de la zone d'irrigation |
|---|-----------------------|---|---|-------------------|--|
| Mi-Sebou Source d'oued Inaoune 2 ^{ème} tranche | 4600 | 865 (crédit accordé par l'agence française du développement +don du fond qatari | -Travaux de liaison avec le barrage - 45 km tubes de diffusion principaux - 247 km réseau d'irrigation - Réseau de distribution 224 km sur les parcelles - Aménagement d'une station de pompage (électricité) | 2010-2018 | Associations d'utilisateurs des eaux d'irrigation dans l'agriculture |
| Bouhouda | 2000 | 523 (dont un don du fond koweïtien de 286 MDHS) | - Travaux de liaison avec le barrage - 12 km tubes de diffusion principaux - 94 km réseau d'irrigation - Réseau de distribution sur les parcelles - Réseau d'assainissement 86 km - Réseau des conduites 60 km - Groupement des parcelles 2000 hectare. | 2011-2018 | Associations d'utilisateurs des eaux d'irrigation dans l'agriculture |

| Zones d'irrigation | Superficie en hectare | Coût du projet en MDHS | Composantes du projet | Durée d'exécution | Gestion de la zone d'irrigation |
|--------------------|-----------------------|------------------------|--|-------------------|--|
| Ouargha-aval | 14000 | 2200 | -Travaux de liaison avec le barrage - 5 km de tubes de diffusion principaux - 304 km réseau d'irrigation et réseau de distribution sur les parcelles - Réseau d'assainissement 67 km - Réseau des conduites 203 km | 2018-2022 | Associations d'utilisateurs des eaux d'irrigation dans l'agriculture |

Il en résulte que l'importance de ces équipements dépasse les capacités de gestion des associations concernées.

Le bilan de la 1^{ère} tranche de mi-sabou et oued inaoune-aval, présente des résultats insatisfaisants. En effet, parmi les 12 associations concernées par la gestion de l'espace irrigué, seules 4 continuent à gérer le service d'eau au profit des adhérents, malgré beaucoup de difficultés de gestion et de tensions entre les membres de ces associations alors que les autres associations ont délaissé les équipements qui leurs sont attribués. Ceci démontre l'importance des risques relatifs à la gestion de l'eau dans les zones de la grande irrigation par les associations des usagers d'eaux d'irrigation.

E. Gestion des commandes nécessaires au fonctionnement de l'administration

La dernière restructuration des services du Ministère de l'agriculture a permis la centralisation de la gestion des moyens nécessaires au fonctionnement des services centraux, la gestion du patrimoine du département, la programmation et la normalisation des achats au niveau de la direction des affaires administratives et juridiques. L'examen de cet aspect a permis de dégager les observations suivantes :

- L'exécution de certaines dépenses par voie de régie, se fait sans recours à la concurrence. L'appel à la concurrence est formel dans la mesure où il concerne toujours les mêmes fournisseurs. Ainsi, il est à noter que 314 factures pour un montant de 5.400.000 dh ont été concédées à une agence de voyage et ce durant la période 2012-2015.
- Une faible coordination entre les services chargés du suivi de l'exécution et ceux chargés de l'allocation des crédits. Comme en témoigne le montant des vignettes non consommées (reports + échanges) qui a dépassé le montant des crédits alloué annuellement, en ce qui concerne les dépenses du carburant, pièces de rechange, eau et électricité, le tableau cité dessous confirme ce constat pour les dépenses de l'eau et de l'électricité :

| Exercice | Le montant de la convention | La valeur des vignettes non consommées durant les années antérieures | Le montant de la consommation réelle de l'eau et électricité durant l'année | Le montant de l'excédent reporté à l'année suivante |
|----------|-----------------------------|--|---|---|
| 2012 | 8.475.500 | 6.357.982 | 8.711.693 | 6.121.789 |
| 2013 | 9.502.500 | 6.522.375 | 8.742.749 | 7.281.126 |
| 2014 | 9.950.000 | 7.281.876 | 9.163.275 | 8.068.601 |
| 2015 | 9.950.000 | 8.068.601 | 11.088.469 | 6.930.132 |

- Ce constat a été confirmé aussi par le service du parc automobile lors d'une mission de contrôle des dépenses de consommation du carburant et des pièces de rechange d'un ensemble de directions provinciales effectuée en 2014. Cette mission était la dernière et n'a pas été suivie par d'autres.

- La non exploitation des rapports réalisés par le service de gestion du parc automobile malgré qu'ils aient soulevés plusieurs irrégularités au niveau des services extérieurs.
- Le service de gestion du parc automobile ne dispose ni d'une application informatique dédiée, ni de personnel en nombre suffisants, ce qui rend difficile le suivi et le contrôle.
- La gestion des commandes est assurée par plusieurs directions tel que, la direction des affaires administratives et juridiques, la direction d'irrigation et de l'aménagement de l'espace agricole et la direction de l'éducation de recherche et de la formation contrairement à ce qui est stipulé dans les dispositions du décret portant organisation du département de l'agriculture.

Cette situation, en l'absence d'un manuel de procédures, a donné lieu aux chevauchements dans les attributions et à un manque de convergence des efforts dans la programmation et l'exécution des commandes au niveau central.

- La base des données relative à l'application de gestion des stocks contient des données en négative dans la colonne relative au solde stock final, ce qui dénote de l'existence d'erreurs lors de la saisie de ces données ainsi que l'absence de coordination entre le responsable des approvisionnements et le responsable du stock.

Face à cette situation, le service des achats s'est abstenu de réaliser un inventaire durant les cinq dernières années malgré les risques liés à la gestion du stock. Notons au passage que ce dernier n'est pas équipé de caméras de surveillance.

- Les fiches de stock restent le seul moyen de suivi des mouvements de stock. Ces fiches ne sont pas transcrites dans un registre en vue de faciliter le suivi.

A la lumière de ce qui précède, la cour des comptes recommande :

- *Centraliser les achats par la direction des affaires administratives et juridiques pour permettre l'économie des ressources ;*
- *Mettre en œuvre de mécanismes relatifs à l'évaluation et l'analyse des coûts en vue de fixer avec exactitude les dépenses des différentes structures du département de l'agriculture dans le but de maîtriser les crédits délégués et de renoncer au principe de consommation du budget de fonctionnement ;*
- *Séparer les tâches afférentes à la programmation du budget de fonctionnement des services centraux du département, des attributions du Services de la Programmation et de la Normalisation des Achats relevant de la Direction des Affaires Administratives et Juridiques. Cette mission est à mettre à la charge de l'un des services relevant de la Direction Financière et ce, en raison de l'incompatibilité des missions de la programmation et de l'exécution des dépenses en veillant à l'actualisation des textes règlementaires y afférents ;*
- *Mettre en place un référentiel relatif à la programmation des crédits d'investissement qui sera un outil d'analyse des propositions des services extérieurs par la direction financière et les directions chargées des programmes ;*
- *Charger le responsable du programme de développement des filières de production de la mission de programmation financière, du suivi d'exécution des projets de l'agriculture solidaire, puisque ces derniers font partie dudit programme ;*
- *Définir avec exactitude les besoins des organisations agricoles ayant bénéficié des projets des unités de valorisation des produits agricoles et la création, au sein, de la direction de développement des filières de production d'une cellule chargée d'établir la liste des unités en difficulté, en vue de prendre les mesures appropriées pour les rendre opérationnelles ;*

- *Accompagner les unités de valorisation des produits agricoles, créées dans le cadre du millénum challenge en vue de permettre aux groupements d'intérêts économiques, qui gèrent ces unités, de régler leurs dettes et de leur garantir un fond de roulement ainsi que la couverture des charges nécessaires à l'entretien de leurs équipements ;*
- *Adopter, en relation avec les projets visant l'extension des périmètres irrigués, un procédé de gestion garantissant la continuité du service de l'eau et la préservation des équipements réalisés.*

II. Réponse du Ministre de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts

(Texte réduit)

(...)

A. Situation financière du secteur

1. Se rapportant à l'exécution des crédits de paiement

Le taux d'exécution des crédits de paiement a connu une évolution notable passant de 61% à 73% entre 2012 et 2016, soit une amélioration de plus de 33%. Cette amélioration dénote des efforts déployés par les différentes structures du Département dans la mise en œuvre des projets et ce, dans un contexte d'augmentation de 11% du budget alloué au Département pendant cette période.

Il est important de signaler que ce niveau de réalisation a été plombé par l'opération de gel de crédits décidé brutalement par le Gouvernement au titre de l'exercice 2013 et qui a eu comme impacts le retard dans la mise en place des crédits dû à l'opération d'identification des crédits à annuler et à l'arrêt des engagements en date du 31 octobre au lieu du 15 novembre de cette année.

Cette situation a impacté négativement l'exécution du budget au titre de l'exercice 2013.

Les crédits annulés par cette opération sont de l'ordre de 3.4 milliards de dirhams au lieu de 5,6 milliards de dirhams, car il n'y a pas lieu de comptabiliser 2.2 milliards de dirhams, objet de l'opération de gel de crédits, précédemment signalée.

Par ailleurs, le niveau élevé des crédits annulés en 2012, soit 1.6 milliards de dirhams, a été engendré par la nouvelle mesure mise en œuvre par le Gouvernement concernant la gestion de la trésorerie des finances publiques. En effet, à partir 2012, le déblocage des subventions aux établissements publics se fait en fonction du niveau de réalisation des projets.

Grâce aux efforts consentis et mesures de différentes natures déployées par le Département en termes d'exécution, les crédits annulés ont connu une diminution significative depuis 2012, en passant de 1.6 milliards de dirham à 421 millions de dirham en 2016, soit une amélioration de 70%, et ce, malgré la hausse du budget, la baisse significative des ressources humaine et l'augmentation des contraintes réglementaires en matière de gestion budgétaire (mise en œuvre de la nouvelle Loi organique des lois de finances ayant demandé plusieurs exercices pour son implantation, gel de crédits, mesures restrictives concernant la liquidité des établissements, ...).

2. Concernant l'exécution des crédits afférents aux Services de l'État gérés de manière autonome et au Fonds Spécial des Prélèvements sur le Pari Mutuel

Les **SEGMA sous tutelle du Département de l'Agriculture** ont joué le rôle de support comptable pour la réalisation du programme de formation par apprentissage exécuté au profit des jeunes ruraux, entre 2000 et 2008 en partenariat avec le Département chargé de la formation professionnelle.

Au terme du programme, un reliquat de crédit de 34.815.649,73 dirhams a été enregistré. De nombreuses concertations ont été menées avec ce Département et le Ministère de l'Économie et des Finances pour discuter et décider du sort de l'excédent susmentionné.

Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle Loi Organique des Finances 130.13, que la décision prise lors de ces concertations, de faire des versements depuis les SEGMA vers le Budget Général de l'Etat, a été possible. En 2018, une partie de l'excédent a pu être utilisée pour financer le programme de la formation professionnelle agricole par

apprentissage. Ainsi, le faible taux d'exécution des crédits de paiement, au niveau des SEGMA, s'explique essentiellement par l'existence dudit excédent.

Se rapportant à la performance d'exécution du **Fonds Spécial des Prélèvements sur le Pari Mutuel**, il y a lieu de signaler qu'avant l'année 2014, les crédits engagés au titre du Fonds Spécial des Prélèvements sur le Pari Mutuel ne nécessitaient l'élaboration que d'un unique programme d'emploi ; ce programme d'emploi ne prenait en compte que les crédits ouverts au titre de la Loi de finances, et pas l'excédent de recettes dégagé sur les années antérieures. Or, à partir de l'exercice 2014, un arrêté ministériel a été élaboré pour le relèvement du plafond de charge et l'élaboration des programmes d'emploi modificatifs prenant en compte les recettes propres et l'excédent de recettes.

C'est la prise en compte de cet excédent qui a impacté mécaniquement les performances d'exécution du fonds.

B. Outils de gouvernance

1. Gestion des relations entre l'ordonnateur et les sous ordonnateurs

Se rapportant à la relation contractuelle entre l'ordonnateur et les divers responsables de programmes pour la réalisation des objectifs déclinés en indicateurs de performance dans le cadre des projets de performance, il y a lieu de préciser que ces indicateurs ont été arrêtés par le Département de l'Agriculture au titre de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique de la loi de finances. Ils ont été définis dans le cadre d'une concertation avec le Ministère de l'Économie des Finances et d'experts de la Banque Mondiale.

A ce titre, et contrairement à ce qui a été relevé au niveau du projet d'insertion, 58 % des indicateurs de performance retenus sont des indicateurs d'efficacité socio-économique d'efficience et non des indicateurs d'activité.

Par ailleurs, le Département de l'Agriculture a lancé un travail visant la revue des objectifs et des indicateurs de performance y afférents en vue d'améliorer davantage leur qualité. Aussi, le Département s'attèlera à mettre en place un dispositif statistique de leur suivi.

Concernant l'activité de l'Inspection générale de l'agriculture :

- Les vérifications sur le terrain ainsi que les entretiens avec les bénéficiaires constituent des opérations intégrantes et systématiques de toute mission d'audit réalisée par l'Inspection générale.
- Tous les projets objet de la commande publique audités par l'Inspection Générale ont été vérifiés sur le terrain. Ainsi, tous les rapports d'audit établis contiennent un chapitre détaillé sur le contrôle de la matérialité des investissements réalisés sur le terrain en précisant la date de la visite, les personnes accompagnatrices, les dysfonctionnements constatés ainsi que les recommandations émises. Des modèles de fiches spécifiques à chaque nature d'investissement sont établis, et les auditeurs sont ainsi appelés à les instruire.
- A partir de 2016, l'appréciation de l'auditeur a intégré les aspects liés à l'opportunité du projet, à la durabilité, aux modalités de sa cession aux bénéficiaires et à l'efficacité et l'efficience des projets.
- Concernant l'audit des contrats programmes conclus entre le Gouvernement et les fédérations interprofessionnelles, l'inspection Générale a mené l'audit de 4 contrats programmes au cours de l'exercice 2018. En avril 2019, 3 contrats programmes ont été déjà audités.
- Pour ce qui est de l'audit interne et l'évaluation des services du Département, l'Inspection Générale est en cours de préparation d'un programme d'évaluation des services centraux et déconcentrés conformément au décret n° 2-11-112 du 23

juin 2011 relatif aux Inspections Générales des Ministères, à commencer par l'évaluation du système de contrôle interne.

- L'insuffisance des ressources humaines contraint l'IG à prioriser ses interventions en se focalisant notamment sur les axes suivants :
- Audit des commandes publiques : portant sur les marchés dont le montant excède 5 000 000 DH et ceux négociés dont le montant excède 1 000 000dh ; mais aussi sur des marchés et des bons de commandes non obligatoires afin d'atteindre l'audit de 10% du budget annuel engagé par le Département (près de 120 commandes publiques) ;
- Coopération avec l'Institution du Médiateur : traitement annuel d'une quarantaine de requêtes ;
- Audit du programme des aides et incitations accordées dans le cadre du FDA : traitement annuel de 600 dossiers de subvention. Un échantillon de 300 dossiers est vérifié sur le terrain ;
- Audit des contrats programmes conclus avec l'Interprofession : de 3 contrats programmes relatifs à la convention de l'association nationale des éleveurs ovins et caprins, la fédération interprofessionnelle du lait et la fédération interprofessionnelle des dattes ;

Concernant le rôle de la Division de Contrôle de Gestion de la Direction Financière, elle ne se limite pas uniquement aux aspects purement financiers. Cette division participe à la réalisation de plusieurs autres activités liées à l'amélioration continue des performances du Département, notamment :

- La préparation et l'animation de la réunion de revue à mi-parcours pour l'évaluation des performances en matière d'exécution budgétaire et le suivi des décisions arrêtées en la matière ;
- L'élaboration du Rapport Annuel de Performance du département au MEF ;
- L'élaboration du bilan annuel des réalisations physiques des programmes et projets du département ;
- Le suivi du programme de sauvegarde du cheptel, en particulier du stock des aliments de bétails dans les régions ;
- Le suivi du programme de plantation du palmier dattier et le nettoyage des touffes ;
- Le suivi des recouvrements des redevances d'eau d'irrigation pour les ORMVA.

Elle assure également le suivi de la **réalisation des contrats-programmes** (...).

Aussi, la Division de Contrôle de Gestion effectue un suivi du **Programme de Lutte contre les Disparités Territoriales et Sociales** (PRDTS) par l'élaboration des reporting de suivi des réalisations financières par Département, par secteur et par composante, et l'analyse de concordance entre le Système d'information du PRDTS et le Système GID.

Par ailleurs, la Division de Contrôle de Gestion **réalise un suivi rapproché de l'exécution financière par programme**, par sous-programme et par projet (...).

2. Gestion des relations avec les établissements publics sous tutelle

Le Département de l'Agriculture accorde une attention particulière au processus de contractualisation de ses relations avec les établissements publics sous sa tutelle. Toutefois cette contractualisation requiert une implication accrue des services du Ministère de l'Économie et des Finances, du fait que la Direction des entreprises publiques et de la privatisation constitue un partenaire essentiel dans la réussite de ce chantier.

A ce titre, Il est à signaler que les services du Département de l'agriculture ont travaillé sur des projets de contractualisation se rapportant à deux établissements. Ces projets n'ont pas abouti faute de l'implication précédemment mentionnée de la DEPP et son adhésion.

3. Audit interne et inspection

Au sujet de la coordination de l'action de l'Inspection générale du ministère avec les différentes **structures du Département**, il y a lieu d'apporter les précisions suivantes :

- Les montants des subventions à restituer concernent essentiellement le non-respect par les bénéficiaires de leurs engagements stipulés dans l'Instruction du FDA, à savoir le maintien de l'investissement pendant une durée de 5 ans. Il ne s'agit nullement de montants calculés de manières non réglementaires ou frauduleuses.
- L'inspection Générale veille au suivi des recommandations émises à l'issu de chaque mission d'audit en coordination avec les entités concernées.
- La non réception de l'état d'avancement des recouvrements faits par la Direction Financière ne constitue pas une entrave au suivi fait par l'Inspection Générale car cette dernière, dans le cadre du suivi de ses recommandations, vérifie ce point. Toutefois, cette transmission sera dorénavant réalisée, dans le souci de faciliter les activités de l'Inspection Générale de l'Agriculture, et de satisfaire à la recommandation de la mission.

Quant au plan d'action de l'Inspection générale du ministère, il porte sur :

- Le programme annuel établi par l'inspection Générale et présenté à Monsieur le Ministre pour approbation tient compte de ses ressources humaines et des niveaux de risques associés aux programmes/projets.
- L'audit des dossiers d'octroi des aides et incitations octroyées dans le cadre du FDA se base sur l'analyse documentaire d'un échantillon de 30% des dossiers traités annuellement par les entités auditées et la vérification de la matérialité sur le terrain de 30% des dossiers analysés pour s'assurer de l'existence des projets subventionnés et leurs conformités.

On note que les visites de terrain sont en moyenne de 40 par entité auditée. Les missions précitées (analyse documentaire et visite de terrain) concentrent en moyenne 15 jours par entité et vu que la programmation concerne 10 à 15 entités, la durée de la mission peut aller jusqu'à 5 mois.

Tous les rapports d'audit provisoires sont envoyés aux entités auditées pour droit de réponse dans un délai de 30 jours conformément au décret n° 2-11-112 du 23 juin 2011 relatif aux Inspections Générales des Ministères.

Les rapports d'audit définitifs sont établis après analyse et étude des éléments de réponse, puis ils sont envoyés à Monsieur le Ministre.

Toutefois, les rapports annuels de l'Inspection, qui sont établis sur la base des rapports définitifs précités, ne contiennent pas les éléments de réponse vu leurs grands volumes et vu que ce n'est pas exigé par l'article 5 du chapitre 2 du décret n° 2-11-112 précité.

C. Dispositif de contrôle interne

1. Environnement du contrôle interne

1.1. L'Éthique et l'intégrité

Il convient de mentionner que la charte de valeurs et le code de bonne conduite ont été élaborés selon une approche participative impliquant les fonctionnaires ainsi que les syndicats les plus représentés.

Le processus d'élaboration de cette charte de valeur vient de franchir toutes les étapes de réalisation, reste à diffuser le programme de sa mise en œuvre.

1.2. Organisation du ministère

Au titre de la couverture des missions et attributions du Département de l'Agriculture :

La mise en œuvre effective sur le terrain de la stratégie du Plan Maroc Vert relève des missions principales des Directions Régionales de l'Agriculture et non celle de l'Agence pour le Développement Agricole (ADA), qui a été créée en 2009.

La Direction de Développement des Filières de Production, elle est au cœur du suivi de la mise en œuvre du Plan Vert-Maroc et de la programmation budgétaire des projets. Elle participe à tous les comités des projets, au choix des aspects relatifs à la programmation, et assure le suivi des réalisations physiques et financières en tant que responsable du programme.

Concernant l'ADA, sa loi de création lui confie la mission de supervision des projets Pilier I et Pilier II du PMV, en collaboration avec les établissements et les directions centrales et régionales concernés.

En ce qui concerne la programmation du budget général pour les projets Pilier II et en application du manuel des procédures, ce processus est effectué par les services concernés des Directions Régionales de l'Agriculture et la Direction Financière du Ministère. Le rôle de l'Agence pour le Développement Agricole se limite à exprimer un avis sur la programmation de ce budget conformément aux indicateurs de suivi des projets, aux plans agricoles régionaux, à la capacité d'exécution de chaque direction régionale ainsi qu'à la satisfaction des préalables nécessaires pour le lancement du projet.

L'objectif de l'implication de l'ADA dans la programmation et dans le suivi des projets Pilier I et Pilier II, est de faire de l'Agence un outil d'animation et de suivi pour le Ministère, doté de l'expertise nécessaire et de l'efficacité pour garantir la programmation et la mise en œuvre de projets réussis, de qualité et à fort impact pour les bénéficiaires, à un coût optimal, et dans des délais impartis. (...)

D'autre part, l'ADA **n'étant pas une structure d'exécution ou de mise en œuvre**, elle ne nécessite donc pas des services extérieurs ou régionaux. Par contre, elle fonctionne en concertation et coordination, à travers les services institués au sein des Directions Régionales de l'Agriculture.

Au niveau du développement des procédures :

Outre l'appui du rôle de l'Inspection générale de l'Agriculture, et afin de renforcer les activités de contrôle des différents services, le Département accorde une grande importance à l'élaboration d'un manuel de procédures. Ainsi, plusieurs procédures ont été formalisées (...)

En outre, une cartographie des processus relatifs à la gestion du budget et à la commande publique a été établie.

Par ailleurs, les 58 Guichets Uniques du FDA selon à la norme ISO 9001 version 2015. A ce jour, 32 GU ont été certifiés et 20 sont en cours de certification. Les guichets uniques restants (6) seront certifiés d'ici la fin de cette année.

Le Département poursuit ses efforts pour la mise à jour du manuel des procédures, conformément à la recommandation de la Cour des Comptes.

Au niveau de la structure organisationnelle du Département :

La structure organisationnelle du Département a été entièrement revue en 2009 et conformément aux prérequis de la mise en œuvre du Plan Maroc Vert.

Depuis lors, cette structure organisationnelle a connu plusieurs adaptations et ajustements, soit en réponse à divers changements identifiés par le Département, soit pour compenser les insuffisances perçues aux niveaux central et déconcentré.

À cet égard, de nombreux amendements ont été apportés au dispositif tant au niveau des structures centrales et régionales qu'au niveau des établissements publics sous tutelle du Département :

a. L'adaptation continue, depuis 2009, de la structure organisationnelle du ministère avec ses missions

Au niveau des services centraux, plusieurs structures ont été créées :

- La Direction de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne en 2013 ;
- La Division des aides et incitations, au sein de la Directions Financière en 2015 ;
- Le Service des enquêtes et recensement rattaché à la Division des statistiques, au sein de la Direction de la Stratégie et des Statistiques, en 2016 ;
- La Division des aménagements Hydro-Agricoles, au sein de la Direction de l'Irrigation et de l'Aménagement de l'Espace Agricole, en 2016 ;
- Le Service du Contrôle interne des Achats au sein de la Direction des Affaires Administratives et Juridiques, en 2016.

Au niveau des services déconcentrés :

- L'alignement sur le nouveau découpage territorial du Royaume en passant de 16 Directions Régionales de l'Agriculture à 12 DRA depuis 2016 ;
- La création de 4 nouvelles Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA), à savoir les DPA de Guercif, de Jerada, de Berrechid et de Driouch ;
- La création du Service de Développement de l'Espace Rural et des Zones de montagnes au niveau de 12 Directions Régionales et la création du Service des Aménagements Hydro-Agricole au niveau de 34 DPA.

Au niveau des établissements publics sous tutelle du Département, ont été créés :

- L'Agence de développement agricole en 2009 ;
- L'Office National de Sécurité Sanitaire des Produits Alimentaires, en 2009 ;
- L'Agence Nationale pour le Développement des Zones Oasiennes et de l'Arganier ;
- L'Office National du Conseil Agricole, en 2013 ;
- La Fondation des œuvres sociales du personnel du Département de l'agriculture, en 2015.

b. Des efforts continus seront poursuivis pour adapter la structure organisationnelle du Département

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique des finances, **la fonction de contrôle de gestion est en cours de renforcement à travers une restructuration** au niveau de l'Administration centrale et des services déconcentrés du Département et ce, conformément à la recommandation de la Cour des Comptes.

Dans cette perspective, cette fonction a d'abord été renforcée par la création en 2018 de cellules dédiées au contrôle de gestion au niveau des 6 Responsables de programmes. En outre, la création de cellules dédiées dans les Directions Provinciales est en cours d'examen.

Aussi, un procédurier global de cette fonction sera développé détaillant les processus et les tâches de chaque structure.

En outre, conformément à la recommandation de la Cour des Comptes concernant la gestion de la commande publique, la centralisation des achats au niveau central, actuellement en partie

répartie entre les 9 directions centrales, est en cours d'étude approfondie pour une mise en œuvre adéquate. Cette mission sera assignée à la Direction des Affaires Administratives et Juridiques.

1.3. Les ressources humaines

Les ressources humaines dont dispose le ministère font face à un départ massif (retraite par limite d'âge), tous grades et corps de l'administration confondus, d'agents expérimentés. En revanche, la loi 72.14, fixant l'âge limite de départ à la retraite des fonctionnaires et personnels affiliés au régime des pensions civiles a permis le maintien en fonction de certains fonctionnaires, au-delà de l'âge de la retraite pour nécessité de service. Il est important de noter que les recrutements ne vont pas de pair et ne compensent qu'une partie des départs, ce qui creuse le gap entre les besoins et les ressources humaines en fonction.

Se rapportant aux indemnités de déplacements, le Département traite ce dossier à l'instar des autres Départements ministériels. En ce qui concerne les disparités dans l'octroi de cette indemnité entre les services centraux et extérieurs, le Département a pris les mesures nécessaires pour y remédier, en coordination avec la Direction du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances. Ainsi, des crédits additionnels ont été mobilisés à la faveur des agents des services extérieurs, afin de corriger ces distorsions.

2. Évaluation des risques

Au cours des dernières années, le processus de gestion des risques a été intégré au niveau de la gouvernance des différentes structures du Département. Ainsi, une cartographie des risques a été établie par les Directions régionales de l'agriculture de Marrakech Safi et de Rabat Salé Kénitra, et l'ADA.

Au niveau central, l'inspection Générale a établi une cartographie des risques liés au processus achat en se basant sur les résultats des missions d'audit réalisées au cours des trois dernières années. Cette cartographie a permis d'identifier et de classer les risques liés à l'efficacité, l'efficience et la fonctionnalité des projets audités ; elle a été partagée avec tous les responsables concernés.

Deux cartographies des risques liés à l'exécution du budget d'investissement d'une part, et à l'efficience du système des aides et incitations d'autre part, sont en cours de réalisation, en interne par la Direction Financière.

Ces premières cartographies constituent les premières composantes pour la construction de la cartographie des risques globale étendue et couvrant les 6 programmes et incluant tous les processus associés. Le travail est en cours dans cette perspective sous la supervision du comité de gouvernance.

3. Activités de Contrôle

Les activités de contrôle interne sont menées à trois niveaux :

a. Premier niveau

Afin de renforcer les activités de contrôle au niveau des différents services, le Ministère a accordé une grande importance à l'élaboration d'un manuel de procédures des différentes activités (cf partie B se rapportant à l'environnement du contrôle).

b. Deuxième niveau

Outre l'activité opérée par la **Division de Contrôle de Gestion de la Direction Financière**, qui réalise un suivi rapproché de l'exécution par programme, cette activité est également assurée par les responsables de programmes, sur le périmètre qui les concernent, conformément à la nouvelle Loi organique des lois de finances.

Ainsi, au titre de chaque loi de finance, et avant l'examen des propositions de nouveaux projets, les responsables des programmes organisent des réunions de discussion budgétaire d'abord avec les services et établissements concernés au niveau central et avec toutes les Directions

Régionales de l'Agriculture pour évaluer les résultats financiers de l'année précédente, la capacité d'exécution, le rythme effectif de réalisation des projets programmés, l'atteinte des objectifs et des indicateurs, ...

Ces directions assurent également le suivi de la réalisation des projets en cours de mise en œuvre et veillent à l'amélioration des performances d'exécution des entités impliquées.

Le Service du contrôle interne des achats au niveau de la DAAJ a été créé en 2016. Le Département veillera à ce qu'il soit doté des ressources humaines nécessaires, en collaboration avec les services concernés du MEF.

En outre, en vue de renforcer le dispositif du contrôle interne, le MAPMDREF travaillera au développement d'un Système d'Information Intégré des Achats.

c. Troisième niveau

Le Département de l'agriculture a fait des efforts significatifs afin de **renforcer son Inspection Générale**, à savoir :

- Organisation de l'inspection Générale en divisions et services, dont deux divisions sont consacrées à l'audit interne : une division pour l'audit des commandes publiques et patrimoine et l'autre pour l'audit des programmes de développement agricoles ;
- Renforcement des ressources humaines par l'affectation de nouveau personnel en 2017 ;
- Certification de l'Inspection Générale selon les normes iso 9001 pour le processus audit en 2018 ;
- Recours à la prestation externe pour l'audit.

4. Communication et disponibilité de l'information

Le Département attache une grande importance au développement de systèmes d'information permettant d'obtenir et de diffuser des informations et d'aider à la prise de décisions au niveau des diverses structures du Ministère.

4.1. Développement des systèmes d'information relatifs à la gestion

- Des aides et incitations accordées dans le cadre du FDA ;
- Du programme de réduction des disparités territoriales et sociales ;
- Du programme de lutte contre les effets de la sécheresse ;
- Du suivi de la campagne agricole ;
- De la programmation budgétaire (MISAGRI) ;
- De l'inventaire et du patrimoine du Ministère ;
- Du parc auto du Département.

En outre, le Département est actuellement en phase de développement de nouveaux modules du système d'information (MISAGRI) pour y intégrer les aspects relatifs à la gestion des crédits et au suivi de l'exécution physique et financière. Il est à signaler que MISAGRI fonctionne selon une dimension projet.

Le Ministère prévoit également la mise en place un système de suivi des indicateurs de performance, conformément aux exigences de la loi organique des finances (...).

Enfin, et conformément à la recommandation de la Cour des Comptes, un système d'information relatif à la gestion de la commande publique, y compris la gestion des stocks, sera mis en place.

4.2. Création des comités de partage de l'information et de prise de décision

Afin d'échanger des informations et de faciliter le processus de prise de décision, le Département a institué :

- Un comité élargi (composés du Secrétaire Général et de tous les directeurs centraux et régionaux ainsi que les directeurs des établissements sous tutelle), présidé par Monsieur le Ministre ;
- Un comité de gouvernance, présidé par le Secrétaire Général et composé des 9 directeurs centraux ;
- 9 comités techniques centraux (un comité par direction centrale) et 12 comités techniques régionaux (composés des DRA, DPA, Directeurs régionaux ONCA, ONSSA et représentation régionale des autres établissements décentralisés ainsi que des directions centrales, ADA) présidés par Monsieur le Secrétaire Général ;
- ainsi que des comités de coordination régionaux présidés par les directeurs régionaux de l'Agriculture.

Ces comités sont complémentaires avec des termes de références harmonieux assurant l'implication et la participation des toutes les entités. Les réunions de ces différents comités, qui interpellent tous les responsables aux niveaux central et déconcentré, ainsi que les responsables des établissements publics placés sous la tutelle du Ministère, constituent un espace d'échange d'informations issues des systèmes d'information susmentionnés et de préparation de la prise des décisions qui concernent toutes les activités du Département.

5. Pilotage du dispositif de contrôle interne

Sous la présidence du Secrétaire Général, le comité de gouvernance composé des 9 directeurs centraux a créé un sous-comité chargé du pilotage du dispositif de contrôle interne au sein du Département de l'Agriculture et composé du Directeur financier, du Directeur des affaires administratives et juridiques et du Directeur des systèmes d'information.

D. Gestion des projets

Concernant le processus de programmation budgétaire, et suite à la mise en œuvre des mesures apportées par la Loi Organique des Finances, le Ministère a nommé 6 responsables de programmes chargés de programmer le budget au titre des projets et actions relevant des 6 programmes d'actions qui regroupent les axes principaux du PMV et de suivre son exécution aux niveaux central, régional et provincial.

Il convient de noter que la Direction Financière joue un rôle de premier plan dans cette programmation, notamment dans l'animation et la coordination du dispositif. En effet, la Direction Financière procède, en coordination avec les responsables de programme, à fixer les enveloppes budgétaires à affecter à chaque programme et elle participe à toutes les réunions internes de discussion budgétaire organisées par les responsables de programme pour examiner les propositions budgétaires des structures régionales.

La Direction Financière procède aussi à l'ajustement des propositions budgétaires émanant de tous les responsables de programme, à la lumière des décisions prises lors des réunions de discussion interne et du cadrage budgétaire initial. Elle assure en outre, la relation avec les services concernés du MEF, notamment au cours des différentes commissions budgétaires.

Par ailleurs, et en réponse à la recommandation de la Cour des Comptes se rapportant à "la mise place des critères de programmation du budget d'investissement", il y a lieu de noter que le Département de l'Agriculture dispose d'un dispositif de programmation budgétaire. Celui-ci tient compte de l'existence, d'une part, d'une banque de projets prévus au titre du PMV et de sa déclinaison en Plan agricoles régionaux, et d'autre part, de critères d'éligibilité permettant de prioriser ces projets lors de la programmation budgétaire annuelle, à savoir :

- Capacité d'exécution des structures du Département ;
- Existence des études de faisabilité ;
- Existence du foncier objet du projet ;
- Respect des exigences des partenaires, locaux et étrangers, au titre des conventions de partenariat.

Se rapportant à la préparation du budget des projets Pilier II par l'ADA, il convient de rappeler qu'un manuel de procédure des projets pilier II a été mis place depuis 2012 et a été mis à jour en 2016 et en 2018. Le respect de la procédure de programmation et d'approbation des projets Pilier II s'inscrit dans une approche contractuelle volontaire et constitue l'aboutissement du processus de mobilisation et d'implication des agriculteurs dans la préparation et la mise en œuvre de projets.

Ainsi, la mise en œuvre des projets pilier II ne démarre qu'après la signature des conventions de partenariat entre les services concernés du ministère et les organisations professionnelles porteuses des projets. Toutefois, dans certains cas exceptionnels, les services agricoles régionaux concernés sont amenés à entamer la mise en œuvre de certaines composantes du projet parallèlement à la préparation de la convention de partenariat avec l'organisation professionnelle prédéfinie afin de ne pas dépasser la saison appropriée pour les travaux de plantation.

Par ailleurs, la loi portant création de l'Agence pour développement agricole lui permet de prendre en charge le suivi des projets pilier I et pilier II du Plan Maroc Vert. C'est ainsi que l'ADA élabore régulièrement et périodiquement des rapports relatifs à l'exécution physique et financière des projets.

De même, l'accréditation de l'Agence pour développement agricole par le Fonds d'adaptation et le Fonds vert pour le climat permet un accès direct au financement pour le climat. Jusqu'à présent, l'ADA a pu mobiliser un don d'environ **500 millions de dirhams** pour financer des projets de l'agriculture solidaire.

Se rapportant à la gestion des unités de valorisation, il y a lieu de préciser que le nombre d'unités non fonctionnelles au niveau la région de Fès-Meknès a atteint 6 et non 27 unités comme indiqué dans le projet d'insertion. Pour les unités non fonctionnelles, ce sont des unités qui sont en cours de construction ou de branchement au réseau d'eau et d'électricité.

Par ailleurs, et contrairement à ce qui est indiqué, toutes les unités de valorisation, au niveau des régions visitées, sont gérées par les bénéficiaires concernés conformément aux conventions de partenariat signées entre les directions provinciales de l'agriculture et les organisations professionnelles bénéficiaires.

S'agissant de la recommandation de la Cour des comptes pour la création d'une cellule au niveau de la Direction de Développement des Filières de Production afin de dresser la liste des unités de valorisation en difficulté et de rechercher des moyens pour leur fonctionnement, il est à noter qu'une cellule chargée du suivi de ces unités existe déjà au niveau de cette direction.

De même, il existe au niveau de l'Agence de développement agricole une Direction chargée de suivre le fonctionnement des unités de valorisation et d'assurer leur bonne gestion.

Concernant les unités de valorisation réalisées dans le cadre du MCA, et suite à l'examen du contenu du rapport de la Cour des comptes correspondant aux unités de trituration des olives réalisées dans le cadre du MCA, la base de l'analyse adoptée au niveau dudit rapport exige la présentation d'un certain nombre d'éléments d'explication se rapportant aux performances fonctionnelles et financières de ces unités :

Le fonctionnement des unités : Le rapport a adopté le nombre des journées d'utilisation comme indicateur de performance des unités en se basant uniquement sur leur capacité nominale alors que ce dernier ne permet pas de porter un jugement objectif et probant sur leur

activité du moment où il ne représente qu'une capacité théorique de trituration qui reste irréalisable dans les conditions normales.

Dans ce sens, il serait judicieux de considérer un indicateur plus global composé de plusieurs éléments à savoir la production d'olives traitées, la production d'huile et le chiffre d'affaire réalisé, qui permettent de tirer des renseignements fiables sur la dynamique économique du GIE et sur sa capacité à promouvoir son unité.

De surcroît, les réalisations accomplies par les GIEs au cours de la campagne oléicole 2016-17 ne sont pas représentatives et ne permettent pas d'apporter un jugement sur leurs performances vu la faiblesse de la production en olives dans la quasi-totalité des bassins de production au cours de cette campagne.

Opérationnellement, le nombre de journées de fonctionnement des unités varie entre 50 et 90 jours selon les zones de production et de l'importance des productions alimentant les unités soit par les adhérents ou par des producteurs tiers en plus des facteurs climatiques.

Concernant les performances financières, le rapport indique que le volume de la dette en 2017 est de 6,38 MDH pour 14 GIEs.

A ce niveau, il est judicieux de s'arrêter sur les avancées considérables réalisées en termes des transactions bancaires de ces unités qui ont connu une nette amélioration avec une tendance à la baisse des Crédits à Moyen Terme pour atteindre **3,6 MDH**, en ce qui concerne **5 unités** ; pour 7 unités en difficultés, des mesures pour améliorer leur gestion de leurs unités ont été prises.

Ainsi et au vu des résultats obtenus jusqu'à présent par les GIE du MCA et la progression de leurs performances depuis l'entrée en marche de leurs unités de trituration, un pronostic positif est émis quant à l'évolution future de leurs activités, en témoignent les avancées réelles enregistrées sur plusieurs indicateurs à caractère surtout qualitatif :

- En termes de production, trituration de plus de 54 200 T d'olives ;
- Une maîtrise progressive des standards de la qualité d'huile d'olive, avec plus de 90% de la production des GIEs de qualité vierge extra ;
- Le taux d'utilisation des unités est en moyenne de 34%. Les quantités d'huile d'olives mises en stock par les GIEs avoisinent 1 500 T d'huile d'olive par an ;
- Les 20 GIEs disposent des autorisations sanitaires dont 12 GIEs ont obtenu les certificats d'export auprès de l'EACCE.

L'analyse combinée des réalisations techniques des 20 GIEs oléicoles en termes de quantités d'olives traitées et d'huile d'olive produites au cours des 3 dernières campagnes ainsi que leurs performances financières en matière de mobilisation de l'Avance Sur Marchandise et de régularisation de leurs engagements financiers fait ressortir 4 catégories de GIEs :

1. Catégorie 1 : Présentée par 4 GIE incarnant un modèle réussi d'auto-agrégation :
2. Catégorie 2 : Présentée par 10 GIEs en phase de décollage :
3. Catégorie 3 : Présentée par 3 GIEs en difficulté qui souffrent de nombreuses difficultés
4. Catégorie 4 : Composée de 3 GIEs en situation critique.

L'amélioration des performances des unités dépend, essentiellement, des capacités de gestion et de pilotage au sein des organisations professionnelles. Pour ce faire, le département de l'Agriculture avec l'appui de ses partenaires, poursuit ses efforts en matière d'accompagnement et d'encadrement. Ces actions concernant l'appui et l'accompagnement technique, organisationnel et financier nécessite une forte mobilisation des ressources humaines et financières sur le moyen et le long terme.

Au sujet de l'attribution des autorisations pour l'acquisition de lots de terrain au sein des agropoles pour l'implantation des unités industrielles, il y a lieu de préciser que ces autorisations sont accordées par la commission locale aux investisseurs aussi bien dans le domaine de la transformation des produits agricoles que des activités commerciales, de service et logistiques et qui sont liées au secteur agricole et de l'agroalimentaire dans la région. Toutefois, deux projets se rapportant à une unité de l'industrie automobile et une autre dans le câblage électrique ont été autorisées exceptionnellement.

Le Ministère donne des instructions fermes à ses représentants au sein des commissions locales pour limiter les autorisations aux seuls projets à vocation agroindustrielle, ce qui est en cohérence avec la position de la Cour des Comptes à ce sujet.

E. Gestion des achats

En ce qui concerne la régie de dépenses, il est à signaler que les marges bénéficiaires des agences de voyages au niveau des prix de voyage sont faibles et arrêtées au préalable par l'Association Internationale du Transport Aérien (IATA) et que le prix du billet d'un voyage donné s'il n'est pas émis, augmente au fur et à mesure que la date du voyage approche. Cette agence a été sollicitée vu son professionnalisme, sa célérité dans le traitement des demandes et ses prix compétitifs. Il est à signaler qu'à partir de 2015, le Département a recours au service de plus de deux agences.

Concernant **l'estimation des crédits de fonctionnement**, il y a lieu de préciser que les besoins sont arrêtés en coordination avec l'ensemble des services et des divisions concernées de la DAAJ à travers des négociations et des réunions avec les divers services et divisions.

En ce qui concerne le **contentieux**, la programmation des crédits relatifs à l'exécution des jugements judiciaires est effectuée d'une manière approximative vu la difficulté d'arrêter au préalable les montants des jugements définitifs.

À la lumière des rapports de **gestion du parc auto** et les correspondances avec les services extérieurs, il a été noté qu'un certain nombre d'observations et de recommandations avaient déjà été prises en compte, ce qui ressort clairement du suivi des situations mensuelles produites par ces services ainsi que de l'exploitation des fiches de suivi d'utilisation des vignettes, surtout sur le plan de la consommation de carburant et de l'entretien régulier.

Dans le souci de faciliter l'opération de suivi des véhicules de services, la Direction des systèmes d'information, en collaboration avec la DAAJ, a procédé à l'acquisition d'un système d'information pour la gestion du Parc Auto du Ministère. Le système a été soumis, y compris toutes ses applications, à l'ensemble des tests et expérimentations préalables en coordination avec son fournisseur avant son installation et son exploitation de manière effective, incessamment.

Concernant la centralisation des achats, il y a lieu de préciser que dans le cadre de la restructuration du Ministère visant à répondre aux besoins de mise en place de la stratégie du Plan Maroc Vert, le Ministère s'est attelé, de manière progressive, à la centralisation des dépenses de fonctionnement général des services au niveau du budget, lesquelles dépenses sont programmées et gérées par la Direction des Affaires Administratives et Juridiques.

Cependant, les dépenses qui ne concernent pas la gestion administrative afférente à la réalisation de projet sont programmées par les responsables de programme et les directions techniques en raison de leur spécificité.

Compte tenu de la rareté de ressources humaines au niveau de l'Administration centrale affectées à la gestion des commandes publiques, une réflexion approfondie pour la mise en œuvre et l'identification des prérequis a été menée en vue de la centralisation des achats au niveau central, conformément à la recommandation de la Cour des Comptes.

Enfin, et conformément à la recommandation de la Cour des comptes, le Ministère mettra en place les mécanismes nécessaires à même de permettre d'évaluer les coûts et les déterminants des dépenses du budget de fonctionnement.

Au sujet de la gestion des stocks, il y a effectivement un défaut qui affecte l'application mise en place par les services du Ministère, mais l'identification des besoins et la satisfaction des demandes se fait sur la base des fiches papier. Le service des achats s'appuiera sur les fiches de stock et adoptera un registre pour faciliter le suivi et le contrôle.

Réponse aux recommandations

- *Développer des outils de programmation et de contrôle budgétaire, et veiller à l'adéquation de l'affectation de crédits d'investissements ouverts dans le cadre du budget général avec la capacité d'exécution des structures dans la mise en œuvre des projets et actions. Ceci en vue d'améliorer les indicateurs d'exécution des crédits et réduire le volume des crédits annulés et des crédits de report.*

Outre le dispositif de programmation budgétaire mis en place (Cf partie relative à la gestion des projets), les performances du département se sont améliorées sur la période 2012-2016 grâce à :

- L'existence d'un dispositif de suivi de l'exécution budgétaire des programmes et projets du département. (...)
- La mise en place d'un système d'information (MISAGRI), basé sur une dimension projet, et portant sur trois modules :
- La programmation budgétaire : achevée (budget 2019 élaboré par le bais du système) ;
- Les modules de gestion des crédits et de suivi d'exécution sont en cours de développement en concertation et coordination avec la DSI.

A terme, le système permettra d'effectuer un suivi en temps réel aussi bien physique que financier des projets du département.

- *Veiller à l'amélioration de la qualité des objectifs et des indicateurs de performance pour qu'ils représentent la base de la contractualisation entre le Département de l'Agriculture et les Responsables de programmes, d'une part, et entre les responsables de programmes et les structures déconcentrées, d'autre part.*

Le Département de l'Agriculture travaille à l'amélioration de la qualité des objectifs et des indicateurs de performance retenus dans les rapports de Performance. Dans ce cadre, certains programmes ont déjà proposé de nouveaux indicateurs de performances (DEFR et ONSSA) qui sont en cours d'examen et de validation mais aussi d'autres ateliers sont prévus avec les autres responsables de programmes. Les objectifs et les indicateurs de performances retenus devront permettre une mesure accrue de l'efficience et l'efficacité socio-économiques des projets.

- *Généraliser la contractualisation entre le Département de l'Agriculture et les établissements publics sous sa tutelle et ce, à travers l'élaboration des contrats programmes clarifiant la relation entre les parties prenantes et identifiant les responsabilités, les engagements et les objectifs à atteindre.*

Le Département de l'Agriculture accorde une attention particulière au processus de contractualisation de ses relations avec les établissements publics sous sa tutelle. Toutefois cette contractualisation dépend du Ministère de l'Économie et des Finances eu égard à sa mission (Direction des entreprises publiques et de la privatisation).

A ce titre, Il est à signaler que les services du Département de l'agriculture ont travaillé sur des projets de contrats se rapportant à deux établissements sous sa tutelle notamment l'ORMVA de Tadla et la SONACOS. Ces projets n'ont pas abouti faute de suite et de l'implication du MEF.

Suite à la recommandation de la Cour des Comptes, le département continuera à essayer de faire avancer ce chantier de contractualisation avec deux autres structures, notamment l'ADA et l'ONSSA.

- ***Renforcer l'Inspection Générale du Département de l'Agriculture en ressources humaines nécessaires pour lui permettre de mener à bien les tâches qui lui sont confiées (audit interne, contrôle des réalisations sur le terrain et contrôle des contrats-programmes).***

Malgré l'insuffisance des ressources humaines au niveau de l'inspection Générale du Département de l'Agriculture, celle-ci a pu élargir son périmètre d'intervention, en procédant à une priorisation des interventions et en recourant à l'audit externe, dont l'évaluation donne des retours très positifs.

Il est à noter que les ressources humaines ont été renforcées par l'affectation de nouveau personnel en 2017. Selon le nombre de postes affecté au Ministère, qui est très limité eu égard au besoin grandissant, une attention sera accordée à la possibilité de doter l'Inspection Générale de ressources supplémentaires.

- ***Mettre en place, dans le meilleur délai possible, une charte de valeur et un code de conduite des agents de la fonction publique.***

Il convient de mentionner que l'élaboration de la charte de valeurs et du code de conduite ont été réalisés selon une approche participative impliquant les fonctionnaires ainsi que les syndicats les plus représentés.

Cette étude a été finalisée. Elle constitue la base pour établir la feuille de route afin d'instaurer la charte de valeur et sa diffusion à travers le dispositif exécutif du Département de l'Agriculture.

- ***Renforcer le rôle de la Division de l'Organisation et des Procédures et la doter division en ressources humaines pour qu'elle puisse veiller à :***
 - ***Evaluer l'organisation du Département en vue de la séparation des tâches incompatibles et de la création des fonctions de contrôle au niveau des directions responsables de programmes pour leur permettre de mettre en place les outils de programmation budgétaire, de contrôle et de procéder à l'amélioration des indicateurs de performance et leur suivi ;***
 - ***Poursuivre la mise en place des procédures liées aux activités prioritaires, à savoir, la gestion budgétaire, le contrôle de gestion, la gestion des achats et le guide de gouvernance des projets et ce, afin d'uniformiser les outils de suivi et de contrôle et d'encadrer le champ d'intervention des comités techniques centraux et régionaux.***

Le Département poursuit actuellement ses efforts de mise à jour du manuel des procédures, conformément à la recommandation de la Cour des Comptes (procédures relatives aux achats, aux aides et incitations, aux contrats programmes, ...). Une attention particulière continuera à être donnée à la diffusion des meilleures pratiques (guide de gouvernance, formation, ...).

Dans la limite des effectifs de postes affectés au Département, cette division sera placée parmi les structures prioritaires d'affectation des ressources humaines supplémentaires.

- ***Renforcer et activer le rôle de la Division du Contrôle de Gestion, conformément aux attributions qui lui sont conférées, au niveau du Référentiel des Emplois et des Compétences, liées à l'amélioration de la qualité des indicateurs de performance, à leur suivi et à l'encadrement de la fonction du contrôle de gestion au niveau des directions responsables de programme.***

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique des finances, la fonction de contrôle de gestion sera renforcée et restructurée au niveau de l'Administration centrale et

des services déconcentrés du Département et ce, conformément à la recommandation de la Cour des Comptes.

En effet, certaines mesures ont été réalisées et d'autres sont en cours de réalisation :

- Restructuration de la fonction de contrôle de gestion au sein du Département :
 - Création d'une cellule de contrôle de gestion au niveau de la DEFR ;
 - Désignation de personnes dédiées au contrôle de gestion au niveau de la DDFP et la DIAEA ;
 - Existence antérieure d'un service de contrôle de gestion au niveau des DRA ;
 - D'autres cellules seront créées au niveau des Directions Provinciales, selon les possibilités en ressources humaines ;
- Amélioration de la qualité des indicateurs de performance :
 - Les indicateurs de performances proposées par la DEFR et L'ONSSA sont en cours d'examen ;
 - Des réunions avec la DDFP et la DDRZM sont programmés.
- ***Mettre en place une vision de gestion des risques et élaboration d'une cartographie de risques potentiels et des mesures à entreprendre pour les atténuer.***

Au cours des dernières années, le processus de gestion des risques a été intégré au niveau de la gouvernance des différentes structures du Département ; il existe dans certaines Directions régionales, comme celle de Marrakech Safi ou Rabat Salé Kénitra, et dans des Etablissements comme l'Agence de Développement Agricole.

Par ailleurs, l'Inspection Générale a établi une cartographie des risques liés au processus achat (...). Elle a permis d'identifier et de classer les risques liés à l'efficacité, l'efficience et la fonctionnalité des projets objet des commandes, elle a été partagée avec tous les responsables concernés.

De son côté, la Direction Financière procède à l'élaboration, en interne, de deux cartographies de risques liés au processus budgétaire et au processus du système des aides et incitations.

Ces premières cartographies constituent les premières composantes pour la construction de la cartographie des risques globale étendue et couvrant les 6 programmes et incluant tous les processus associés. Le travail est en cours dans cette perspective sous la supervision du comité de gouvernance.

- ***Créer la fonction d'audit interne pour l'évaluation et le développement du dispositif de contrôle interne.***

Il est à signaler que la fonction d'audit interne est assurée par l'Inspection Générale du Département de l'Agriculture, le Département de l'Agriculture a fait des efforts considérables afin de renforcer son Inspection Générale, à savoir :

- Organisation de l'inspection Générale en divisions et services, dont deux divisions sont consacrées à l'audit interne : une division pour l'audit des commandes publiques et patrimoine et l'autre pour l'audit des programmes de développement agricoles ;
- Certification de l'Inspection Générale selon les normes iso 9001 pour le processus audit au cours de l'exercice 2018.

- ***Responsabiliser le responsable du programme Support et Services Polyvalents pour la mise en place d'outils de pilotage du dispositif de contrôle interne et ce, en assurant l'existence et le fonctionnement des différentes composantes de ce dispositif, en disposant des rapports d'audit interne et en veillant à l'amélioration de ces outils.***

Sous la présidence du Secrétaire Général, le comité de gouvernance composé des 9 directeurs centraux a créé un sous-comité, chargé du pilotage du dispositif de contrôle interne au sein du Département de l'Agriculture et composé du Directeur financier, du Directeur des affaires administratives et juridiques et du Directeur des systèmes d'information.

- ***Mettre en place des critères de programmation des crédits d'investissement, permettant à la Direction Financière et aux Directions responsables de programme d'avoir les outils nécessaires à l'analyse des propositions budgétaires des structures extérieures.***

Le Département de l'Agriculture dispose d'un dispositif de programmation budgétaire basé sur des critères d'éligibilité (Cf partie relative à la gestion des projets).

- ***Responsabiliser le responsable du programme de Développement des Filières de Production sur la programmation budgétaire et le suivi des projets Pilier II puisque ces projets s'inscrivent dans le cadre dudit programme.***

La Direction de Développement des Filières de Production est au cœur du suivi de la mise en œuvre du Plan Vert-Maroc et de la programmation budgétaire des projets ; elle participe à tous les comités des projets et dispose de toutes les données relatives à la programmation et aux réalisations techniques et financières en tant que responsable du programme de développement des filières de production. Les services de la direction travaillent étroitement avec l'ADA et les directions régionales dans le cadre de programme. Ce travail d'implication de proximité sera renforcé notamment pour les projets Pilier II conformément à cette recommandation.

- ***Identifier, minutieusement, les besoins des organisations professionnelles bénéficiaires des unités de valorisation et créer, au niveau de la Direction de Développement des Filières de Production, une cellule dédiée, chargée d'identifier les unités en difficultés et de proposer les mesures visant d'en assurer leur fonctionnement.***

La Direction de Développement des Filières de Production, mettra en place une cellule concernant les unités de valorisation. Elle travaillera de concert avec l'Agence pour le Développement Agricole, plus précisément sa Direction responsable de faire le suivi du fonctionnement des unités de valorisation et veiller à leur bonne gestion.

- ***Accompagner les unités de valorisation mises en œuvre dans le cadre du projet MCA et ce, afin d'aider les groupements d'intérêt économiques gestionnaires à payer leurs dettes, assurer le fond de roulement et couvrir les frais nécessaires à la maintenance des équipements.***

Le Ministère poursuit l'accompagnement des unités de valorisation à travers l'assistance technique régionale pour le suivi de ces unités et l'amélioration ces performances en matière de fonctionnement.

- ***Concernant les projets d'extension des périmètres d'irrigation, adopter un mode de gestion permettant d'assurer la continuité du service de l'eau et d'entretenir les infrastructures réalisées.***

Il est à noter qu'en plus des efforts déployés pour améliorer la performance des associations des utilisateurs des eaux, le Département travaille sur la mise en place d'un modèle de gestion contractuel avec ces associations à travers la création d'un « Organe de Gestion de Périmètre ou OGP ». Cet organe opérerait sous la direction de l'association et serait responsable de (i) la gestion de l'irrigation, y compris l'exploitation et la maintenance du réseau d'irrigation, (ii)

amélioration du professionnalisme du service de l'eau et (iii) l'amélioration du recouvrement des redevances de vente d'eau d'irrigation.

Ce modèle de gestion est en cours d'expérimentation au niveau du périmètre de Sahla situé au niveau de la Province de Taounate.

- *Veiller à la centralisation des achats au niveau de la Direction des Affaires Administratives en vue de réaliser des économies dans l'utilisation des ressources.*

Une réflexion approfondie pour la mise en œuvre et l'identification des prérequis ont été déjà menés en vue de la centralisation des achats au niveau central, conformément à la recommandation de la Cour des Comptes. La mise en place de cette centralisation sera effectuée de manière optimale pour répondre aux objectifs en harmonie avec l'organisation en vigueur.

- *Mettre en place des outils d'évaluation et d'analyse des coûts et développer des indicateurs permettant de maîtriser les crédits alloués aux services du Département au titre du budget de fonctionnement et abandonner la logique de consommation des crédits*

Le Ministère mettra progressivement en place les mécanismes à même de permettre d'évaluer les coûts et de déterminer les facteurs déterminants des dépenses correspondantes.

- *Séparer les tâches afférentes à la programmation du budget de fonctionnement des services centraux du département des attributions du Services de la Programmation et de la Normalisation des Achats relevant de la Direction des Affaires Administratives et Juridiques. Cette mission est à mettre à la charge de l'un des services relevant de la Direction Financière et ce, en raison de l'incompatibilité des missions de la programmation et de l'exécution des dépenses en veillant à l'actualisation des textes réglementaires y afférents.*

Le Département prend acte de cette recommandation et veillera à l'étude des conditions de sa mise en œuvre, notamment avec la collaboration des services concernés du Ministère chargé des Finances.