

PROJET DE SERVICES URBAINS ET ENVIRONNEMENTAUX
Contrat No 608-C-00-96-00000

AMELIORATION DES SYSTEMS DE CONTROLES INTERNES

Agence Nationale De Lutte Contre l'Habitat Insalubre

Préparé pour

**L'Agence Américaine pour le
Développement International**
Rabat, Royaume du Maroc

Le Bureau de Programmes Environnementaux et Urbains

Par

Jean Pouliot et
Toufik Hajoui



Technical Support Services, Inc.
1012 N Street, NW
Washington, DC 20001-4297 U S A

Février 1998

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
NOTES DE SYNTHÈSE	1
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ANHI	1
1 1 STATUT JURIDIQUE	1
1 2 MISSION	2
1 3 ORGANES D'ADMINISTRATION ET DE GESTION	2
1 4 ORGANISATION INTERNE	3
1 4 1 <i>La Direction générale</i>	3
1 4 2 <i>Les Directions et entités assimilées</i>	3
1 4 3 <i>La coordination inter directions</i>	4
1 5 PRINCIPAUX INDICATEURS D'ACTIVITÉ DE L'ANHI	5
1 5 1 <i>Les effectifs du personnel</i>	5
1 5 2 <i>Les réalisations physiques</i>	6
1 5 3 <i>Le chiffre d'affaires</i>	7
1 5 4 <i>Les moyens de financement</i>	7
1 5 5 <i>Les principaux indicateurs financiers</i>	8
2 OBJECTIF DE LA MISSION	10
2 1 PREAMBULE	10
2 2 OBJET DE LA MISSION	10
2 3 PRINCIPALES DÉFINITIONS	11
2 3 1 <i>Contrôles internes</i>	11
2 3 2 <i>Contrôle de gestion</i>	11
2 3 3 <i>Audit interne</i>	11
2 4 MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE	12
2 4 1 <i>Généralités</i>	12
2 4 2 <i>Modèle de contrôle retenu</i>	13
2 4 3 <i>Analyse des risques</i>	13
2 4 4 <i>Critères de contrôles internes</i>	15
2 4 5 <i>Plan d'action</i>	16
3 ÉTUDE DES MUTATIONS EN COURS AU SEIN DE L'ANHI	17
3 1 ÉVOLUTION DES CHOIX STRATÉGIQUES	17
3 2 MUTATION SUR LE PLAN DE L'ORGANISATION	19
3 3 LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET L'ANHI	20
3 3 1 <i>Le contrôle de la tutelle technique</i>	21
3 3 1 1 <i>Limites aux pouvoirs du Directeur général</i>	21
3 3 1 2 <i>Actes requérant l'approbation préalable du Ministre de l'Habitat</i>	22
3 3 1 3 <i>Notes circulaires et décisions du Ministère de l'Habitat</i>	23
3 3 2 <i>Le contrôle de la tutelle financière</i>	23
3 3 2 1 <i>Contrôle a priori</i>	24
3 3 2 2 <i>Contrôle en cours d'exécution</i>	24
3 3 2 3 <i>Contrôle a posteriori</i>	26
3 3 3 <i>Les autres contrôles</i>	26
3 3 4 <i>Conclusions relatives au dispositif de contrôle de l'État sur l'ANHI</i>	26
3 4 ASPECT ACTUELS DE LA DÉCENTRALISATION	28

4	DIAGNOSTIC DU DISPOSITIF DE CONTRÔLES INTERNES	31
4 1	INTRODUCTION	31
4 2	EXAMEN DU DISPOSITIF DE CONTROLES INTERNES	31
4 3	SYNTHESE DES ENTRETIENS	31
4 3 1	<i>Mission</i>	32
4 3 2	<i>Vision</i>	32
4 3 3	<i>Risques internes et externes</i>	32
4 3 4	<i>Politiques mises en oeuvre</i>	33
4 3 5	<i>Planification</i>	33
4 3 6	<i>Cibles et indicateurs de performance (objectifs)</i>	33
4 3 7	<i>Culture d'entreprise</i>	34
4 3 8	<i>Politiques en matieres de ressources humaines</i>	34
4 3 9	<i>Pouvoir et responsabilite</i>	35
4 3 10	<i>Obligation de rendre compte</i>	35
4 3 11	<i>Confiance mutuelle</i>	35
4 3 12	<i>Connaissances competences et outils</i>	37
4 3 13	<i>Processus de communication</i>	37
4 3 14	<i>Information</i>	37
4 3 15	<i>Coordination</i>	38
4 3 16	<i>Activites de contrôles internes</i>	38
4 3 17	<i>Surveillance des environnements externes et internes</i>	39
4 3 18	<i>Suivi de la performance</i>	39
4 3 19	<i>Remise en cause des hypotheses</i>	39
4 3 20	<i>Reévaluation de l'efficacite et des systemes de contrôles</i>	40
4 3 21	<i>Evaluation de l'efficacite du contrôle interne (audit interne)</i>	40
4 3 22	<i>Procedures de suivi</i>	40
4 4	OBSERVATIONS CONCERNANT LES PROCEDURES ANHI	41
4 4 1	<i>Observations relatives aux sept procedures approuvees par l ANHI</i>	41
4 4 1 1	<i>Identification engagement et reglement d une acquisition fonciere</i>	42
4 4 1 2	<i>Identification et etude de faisabilite des projets</i>	42
4 4 1 3	<i>Gestion des engagements</i>	43
4 4 1 4	<i>Gestion des recettes</i>	43
4 4 1 5	<i>Gestion des reglements</i>	44
4 4 1 6	<i>Attribution des lots</i>	44
4 4 1 7	<i>Suivi des livraisons des lots</i>	45
4 4 2	<i>Directives</i>	45
4 4 3	<i>Organigramme</i>	45
4 4 3 1	<i>Criteres organisationnels</i>	45
5	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	47
5 1	INTRODUCTION	47
5 2	ACTIONS GENERALES	47
5 2 1	<i>Mission vision objectifs</i>	47
5 2 2	<i>Systeme de contrôle de gestion</i>	48
5 2 3	<i>Pouvoirs et responsabilites</i>	49
5 2 4	<i>Ressources humaines</i>	49
5 2 5	<i>Communications</i>	50
5 2 6	<i>Audit interne</i>	50
5 3	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE DECENTRALISATION	51
5 3 1	<i>Definition des politiques de decentralisation</i>	51
5 3 2	<i>Les Agences regionales comme outil de representation de l ANHI</i>	52
5 3 3	<i>Les Agences regionales comme outil de production de l ANHI</i>	53
5 3 4	<i>Les Agences regionales comme centres de profits</i>	57
5 3 5	<i>Conclusions generales relatives a la politique de décentralisation</i>	59

C

5 4	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE CONTRÔLE A PRIORI DE L'ETAT	60
5 4 1	<i>Relations avec la tutelle technique</i>	61
5 4 2	<i>Relations avec la tutelle financiere</i>	62
5 4 2 1	Projet de reforme du contrôle financier de l Etat	62
5 4 2 2	Propositions d assouplissement du contrôle a priori de l Etat sur l ANHI	63
5 5	PROPOSITIONS AU PROJET D ORGANIGRAMME DE L' ANHI	65
5 6	MISE EN PLACE D UNE STRUCTURE D' AUDIT INTERNE	66
5 6 1	<i>Charte de l' Audit interne</i>	66
5 6 2	<i>Dimensionnement de la structure</i>	69
6	PLAN D' ACTION	70
6 1	MISSION VISION, OBJECTIFS	70
6 2	SYSTEME DE CONTRÔLE DE GESTION	71
6 3	POUVOIRS ET RESPONSABILITES	71
6 4	RESSOURCES HUMAINES	72
6 5	COMMUNICATIONS	72
6 6	AUDIT INTERNE	73
6 7	DEFINITION DU ROLE DES CONSULTANTS EXTERNES	73
7	DOCUMENTS ANNEXES	75
7 1	COMPARAISON DES DONNEES FIGURANT SUR LES RAPPORTS 1995 ET 1996	75
7 2	NOTE METHODOLOGIQUE	76
7 2 1	<i>Objectifs de l ANHI a travers la realisation du projet</i>	76
7 2 2	<i>Objet de la mission</i>	76
7 2 3	<i>Rendus</i>	76
7 2 4	<i>Methodologie générale</i>	76
7 2 4 1	Etape 1 Prise de connaissance generale	76
7 2 4 2	Etape 2 Examen du dispositif de contrôles internes	77
7 2 4 3	Etape 3 Evaluation du contrôle interne	79
7 2 4 4	Etape 4 Presentation des recommandations et elaboration d un plan d action	80
7 2 4 5	Etape 5 Redaction du rapport de mission	81
7 3	TABLEAU DES ENTRETIENS	82
7 3 1	<i>Direction des projets M BENYAHIA</i>	83
7 3 2	<i>Direction commerciale M HAMMOUMI</i>	83
7 3 3	<i>Direction financiere et comptable M ZAHIDI</i>	84
7 3 4	<i>Coordination des Agences regionales M HALIMI</i>	85
7 3 5	<i>Direction regionale de Marrakech M BELKEZIZ</i>	86
7 3 6	<i>Chef de projet M BERNOUSSI</i>	87
7 3 7	<i>Direction regionale de Kenitra M BOUHADOU</i>	88
7 3 8	<i>Contrôle interne M FASSI</i>	89
7 3 9	<i>Chef du service administratif M BELLAFQUIH</i>	90
7 3 10	<i>Chef de la division comptable M BUIRIG</i>	91
7 3 11	<i>Chef de la division etudes et contrôles M ZAHRI</i>	92
7 3 12	<i>Directuer des etablisements publics du partenariat et de l action associative (Ministere de l Habitat)</i>	
	<i>M SERHANE</i>	93
7 3 13	<i>Contrôleur financier (Ministere des Finances) Mlle GHARIB</i>	94
7 3 14	<i>Agent comptable de l ANHI (Ministere des Finances) M DRISSI</i>	95
7 4	CIRCUITS DES FACTURES	96
7 5	LISTE DES PROCEDURES	97
7 6	DIRECTIVES	98
7 7	VALEURS MOTEES DANS LE CADRE DES ENTREVUES	98

NOTES DE SYNTHÈSE

Introduction

Le rapport qui suit s'appuie essentiellement sur (1) une série d'entretiens avec 11 dirigeants de l'ANHI et trois responsables du Ministère de l'Habitat et du Ministère des Finances, (2) des rencontres formelles et informelles avec la Direction générale, et (3) l'analyse d'un nombre impressionnant de rapports administratifs et d'activités, documents de références, procédures, délégation de pouvoirs, etc

L'intervention des consultants s'est principalement effectuée entre le 1 et 19 Décembre 1997 avec un suivi d'analyse complété en Janvier 1998 par le consultant marocain. Les conclusions de ce rapport ont été revues avec les représentants de l'ANHI, USAID et TSS lors d'une présentation, le 19 Décembre dernier

Les auteurs désirent exprimer leur gratitude pour la coopération qui leur a été apportée durant cette mission ainsi que leur appréciation pour les hommes et les femmes qui constituent la principale ressource de cette Institution

Objet de la mission

L'objet de la mission est

- L'étude des mutations en cours au sein de l'ANHI en vue d'évaluer leur impact sur l'organisation des contrôles internes et leur insertion efficace dans le processus de restructuration,
- L'identification des changements nécessaires au renforcement et à l'adaptation des contrôles internes de l'ANHI en vue de
 - Introduire les contrôles internes administratifs,
 - Permettre à l'ANHI d'être dispensée de façon progressive des contrôles a priori de l'Etat,
 - Octroyer une autonomie financière et de gestion plus grande à ses Agences régionales
- La préparation d'un programme d'action détaillé pour l'introduction de ces changements aux procédures actuelles de contrôles internes

Définition du contrôle interne

Le contrôle interne se définit comme les éléments d'une organisation qui collectivement, aident les responsables et le personnel à réaliser les objectifs de l'institution, à savoir

- Les ressources (humaines, financières, techniques et informationnelles),
- Les procédures (directives, politiques et règlements),
- La culture (valeurs),
- La structure organisationnelle,
- Les tâches

Méthodologie adoptée

Plusieurs modèles de contrôles internes ont été étudiés et publiés au cours de la dernière décennie. Le modèle utilisé par les consultants est inspiré de celui du Conseil sur les critères de contrôles internes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (CCC) et du document intitulé *Internal Control - Integrated Framework*, produit par le *Committee of Sponsoring Organizations (COSO)* de la *New Jersey, Treadway Commission*.

Les contrôles internes sont des mesures spécifiques permettant de réduire l'impact des risques qui compromettent l'atteinte des objectifs d'affaires de l'ANHI. Ainsi, la réussite d'une telle étude de contrôles internes dépend beaucoup de la compréhension des risques de gestion universellement reconnus. Tout au long de l'élaboration de notre méthodologie, cette classification des dix risques nous a guidé.

Les 20 critères de contrôles internes que les consultants ont utilisés, sont présentés comme des buts vers lesquels l'ANHI doit tendre au fil des temps et ils ne constituent pas des règles minimales dont l'application est nécessaire et suffisante. Ils ont été regroupés en quatre catégories, à savoir

- Le but ou l'orientation,
- L'engagement ou l'identité,
- La capacité ou la compétence,
- Le suivi et la formation ou l'évolution.

Observations concernant l'étude des mutations en cours au sein de l'ANHI

L'étude des mutations en cours au sein de l'ANHI nous a permis d'évaluer leur impact sur l'organisation des contrôles internes et leur insertion dans le processus de restructuration engagé. Ainsi, les principales mutations qu'a connu l'Agence au cours des dernières années, concernent les quatre aspects suivants

Premièrement, *l'évolution des choix stratégiques* nous a permis de constater que tout processus de restructuration de l'ANHI devrait être basé sur le renforcement de sa capacité à maîtriser le futur grâce à une planification stratégique adéquate, et à développer un savoir-faire en matière de montages juridico-financiers permettant la mise en oeuvre de nouvelles pistes de développement.

Deuxièmement, grâce à l'analyse des *mutations sur le plan organisationnel* nous pensons que l'instauration d'un système de contrôles internes fiable est conditionnée par la création d'un environnement sécurisant pour l'institution, ses cadres et ses dirigeants, incluant la formalisation des règles du jeu devant régir les relations entre l'ANHI et la tutelle technique, et renforçant le rôle du Conseil d'administration, en tant que garant de la continuité.

Troisièmement, après étude des *relations entre l'ANHI et l'Etat*, il ressort que le dispositif de contrôle interne actuel institué par l'Etat sur l'ANHI est lourd et ne laisse que très peu de marge de manoeuvre à la Direction générale de l'Institution.

Finalement, l'étude de *la décentralisation effective des activités vers les Agences* pose de nombreuses problèmes d'abord au niveau de la stratégie et des modalités puis au niveau des

risques de dérapages liés à une action insuffisamment maîtrisée ou l'immobilisme par manque de visibilité quant au processus de mise en oeuvre

Observations concernant les procédures ANHI

De façon générale, les 25 procédures structurées par le Cabinet Masnaoui & Associés introduisent des idées intéressantes et nouvelles à l'ANHI. Elles concernent des opérations jugées prioritaires, mais ne sont pas exhaustives. Toutefois, des aspects importants ne sont pas traités ou sont traités de façon sommaire tels que les procédures comptables, les procédures en matière de comptabilité analytique, le remboursement des emprunts et paiement des frais financiers, la gestion du personnel, les procédures budgétaires, le contrôle de gestion et l'audit interne.

De plus, l'étude que nous avons réalisée des sept procédures développées et introduites en Mars 1995 nous a permis de suggérer certaines recommandations et d'identifier certaines lacunes principalement en ce qui concerne celle de *L'identification et l'étude de faisabilité des projets*.

Conclusions et recommandations générales en matière de contrôles internes

Compte tenu de la portée de notre étude, nous avons concentré les conclusions de notre mission et canalisé nos recommandations en six axes principaux de façon à réduire l'impact des principaux risques compromettant l'atteinte des objectifs d'affaires de l'ANHI.

Mission, vision, objectifs

La mission, la vision et les objectifs ont une incidence importante sur la visibilité et le succès d'une institution comme l'ANHI. Ainsi, l'Agence devrait envisager de mettre en place un système de planification stratégique permettant d'atteindre la mission, la vision et les objectifs en une échéance maîtrisable. Pour se faire, la Direction générale devra impliquer le Conseil d'administration dans les choix et les actions stratégiques.

Système de contrôle de gestion

Le contrôle de gestion contribue à la réalisation des objectifs opérationnels de l'organisation. Compte tenu de l'absence de cette fonction, l'ANHI devrait procéder à la création d'un système de contrôle de gestion centralisé au niveau du Siège et décentralisé au niveau des Agences régionales.

Pouvoirs et responsabilités

Le contrôle interne repose sur la prise en charge par les employés de la responsabilité de leur décision et de leurs actions. Il est recommandé que l'ANHI se structure organisationnellement de manière à déléguer les pouvoirs, à partager les responsabilités et à rendre compte des décisions.

Ressources humaines

L'ANHI dispose de ressources humaines importantes en termes d'engagement, de pourcentage d'encadrement et de culture d'entreprise. Compte tenu de son importance, l'Agence devrait procéder à la création d'une Direction ressources humaines responsable du recrutement, de la formation, de l'évaluation de la performance, des promotions, du cheminement de carrière, de l'équité, etc.

Communications

Pour que les contrôles internes soient fonctionnels, les canaux de communication doivent permettre la diffusion rapidement et efficacement d'un large éventail d'informations internes et externes. Ainsi, l'ANHI devrait améliorer son réseau multifonctionnel permettant aux décideurs de disposer des informations en temps voulu.

Audit interne

La mission de l'Audit interne est d'aider les gestionnaires (à tous les niveaux) afin de minimiser les risques associés à leurs opérations et d'assister la direction à maintenir une saine gestion de l'ensemble des activités de l'Institution. Afin d'améliorer cet aspect, l'ANHI devrait modifier le poste de Contrôle interne et procéder à la création de la fonction Audit interne dont le rôle sera d'assister les gestionnaires dans l'exercice du contrôle interne et d'évaluer la suffisance, l'application et l'efficacité des contrôles internes mis en place.

Conclusions et recommandations en matière de décentralisation

Comptes tenu des objectifs définis par l'ANHI, les trois politiques de décentralisation suivantes ont été privilégiées :

- Les Agences régionales constituent un outil de représentation du Siège au niveau local,
- Les Agences régionales constituent l'outil de production des services rendus par l'ANHI,
- Les Agences régionales constituent une subdivision de l'ANHI en centres de profit.

À travers l'examen des différentes politiques de décentralisation proposées et de leur impact sur le contrôle interne, il est possible de tirer les principales conclusions suivantes :

- Même si les trois politiques de décentralisation proposées sont différentes, leur mise en oeuvre peut s'inscrire dans le cadre d'un processus en trois étapes dont l'action actuelle des Agences se situe dans la première conception de la décentralisation.
- Avant d'envisager le passage à une phase ultérieure, il convient d'abord de mettre en oeuvre les actions proposées dans le rapport compte tenu que des outils de contrôles internes n'existent pas encore à l'ANHI ou sont en cours de mise en place.
- Le processus de décentralisation n'est pas forcément rectiligne.

Conclusions et recommandations en matière de contrôle a priori de l'Etat

L'examen des dispositions en vigueur en matière de contrôle de l'Etat sur la gestion et les activités de l'ANHI a permis de dégager la conclusion que l'Agence était soumise à un contrôle

pesant et multiforme, exercé aussi bien par la tutelle technique que financière, contrôle qui aboutit en fait à la déresponsabilisation des dirigeants, sans garantir la sécurité des opérations

Mise en place d'une structure d'Audit interne

L'Audit interne nécessite un statut organisationnel suffisamment élevé pour permettre la réalisation des responsabilités qui lui incombent. Afin de favoriser cette structure, il importe de faire approuver par la Direction générale et accepté par le Conseil d'administration la charte d'Audit interne. Un énoncé de la charte de l'Audit interne de l'Agence est proposé afin de permettre à l'ANHI de démarrer cette structure.

Plan d'action

Un budget de temps de 115 jours/hommes au total est présenté concernant le soutien que devrait apporter les consultants internationaux et nationaux à la réalisation du programme d'action présenté. Il est bien entendu que ces actions sont très importantes et nécessitent un travail d'équipe de longue haleine et la conjonction de compétences diverses.

Nous pensons que la meilleure façon d'aborder la question est d'envisager de confier à des équipes internes de l'ANHI, la conception et la mise en oeuvre des systèmes proposés dans le plan d'action, sous la supervision du Chef de projet et avec l'assistance de consultants externes.

AMELIORATION DES SYSTEMS DE CONTROLES INTERNES

Agence Nationale De Lutte Contre l'Habitat Insalubre

1. PRESENTATION GENERALE DE L'ANHI

L'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI) est un promoteur public en habitat dont la vocation est d'être un instrument à la disposition des pouvoirs publics, plus spécifiquement orienté vers l'aménagement foncier, contribuant à l'amélioration des conditions de logement et du cadre de vie des populations des quartiers d'habitat insalubre ou clandestin

1.1 Statut juridique

L'ANHI a été constituée à Rabat le 10 Janvier 1984, sous forme d'une Société anonyme avec un capital social, fixé à l'origine à 100 000 DH et porté progressivement à 95 Millions DH, souscrit en totalité par le Ministère de l'Habitat pour le compte de l'Etat

De par ses statuts, l'ANHI constitue une Société de droit privé, régie notamment par les dispositions du Dahir du 11 Août 1922 et du Code de commerce Elle est assujettie obligatoirement au contrôle financier de l'Etat du fait même que celui-ci détient la totalité de son capital, et ce en vertu de l'article 1 du Dahir du 14 Avril 1960

En outre, l'article 7 du même Dahir, prévoit la possibilité d'assujettir à des « *contrôles comptables* » exercés par des « *agents du contrôle financier* », notamment « *les personnes morales qui bénéficient du concours financier de l'Etat* », que ce soit sous forme d'apport en capital ou de subvention, ce qui couvre le cas de l'ANHI

Enfin, en vertu d'une Convention signée le 22 Février 1984 entre l'Etat, représenté par le Ministre des Finances et le Ministre de l'Habitat, et l'Agence représentée par son Président, l'ANHI a été investie d'une mission de service public et soumise au contrôle financier de l'Etat prévu par le Dahir du 14 Avril 1960, tel que modifié par le Dahir du 30 juin 1962

La formule consistant à créer l'Agence sous forme de Société anonyme a été choisie, probablement, en raison des modalités de constitution plus souples et plus rapides que celles d'un Etablissement public qui obéissent à un formalisme plus rigoureux comprenant notamment l'approbation du Conseil des Ministres et le vote du Parlement

Ceci dit, cette formule présente également d'autres avantages aussi bien sur le plan juridique que financier, permettant ainsi à l'ANHI de fonctionner selon les règles applicables aux Sociétés privées et à l'Etat d'envisager éventuellement d'introduire plus aisément des partenaires financiers dans le capital de la Société en vue de renforcer son assise financière

1.2 Mission

L'article 1 de la Convention entre l'Etat et l'ANHI, fixe comme suit la mission de l'Agence

- Résorber ou restructurer des bidonvilles,
- Réhabiliter des quartiers d'habitat non réglementaires,
- Mener toute action se rattachant à ces deux objectifs essentiels

Les moyens permettant de réaliser cette mission ont été définis comme suit

- Acquisition de terrains situés à l'intérieur ou à l'extérieur des quartiers d'habitat insalubre en vue de leur lotissement et équipement,
- Réalisation de tous travaux d'étude de lotissement ou d'équipement dans les quartiers d'habitat insalubre, ainsi que l'édification de constructions destinées au relogement des habitants desdits quartiers et/ou l'installation de services communautaires,
- Commercialisation des lots équipés, des logements édifiés et le cas échéant, de toutes autres constructions ou commerces réalisés

Il nous apparaît donc que la conception très précise de la mission de service public confiée à l'ANHI consiste essentiellement à équiper des lots de terrains ou édifier des constructions devant être destinés obligatoirement à reloger les habitants de quartiers insalubres

Par ailleurs, la Convention précise que l'ANHI peut, sous sa responsabilité et après accord du Conseil d'administration, confier à tout organisme l'exécution d'une partie des opérations entrant dans le cadre de sa mission

Il convient de signaler que la mission assignée par l'Etat à l'ANHI est conforme à l'objet de la Société figurant dans ses statuts

1.3 Organes d'administration et de gestion

L'organe d'administration principal de l'ANHI est celui fixé par ses statuts, à savoir le Conseil d'administration qui se compose de six à douze membres et qui dispose des pouvoirs les plus larges pour agir au nom de la Société, pour faire et autoriser tout acte ou opération de gestion ou de disposition non réservé à l'Assemblée générale

Les administrateurs sont constitués de représentants de différents ministères tels que le Ministère de l'Habitat, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Finances, le Ministère chargé de l'Incitation à l'économie, ainsi que de certains organismes publics tels que le Fonds d'Equiperment Communal et la Société Nationale d'Equiperment et de Construction

Le Conseil d'administration est présidé par le Ministre de l'Habitat, et comprend également à titre consultatif les agents chargés du contrôle financier, en vertu de l'article 3 du Dahir du 14 Avril 1960

Il convient de signaler par ailleurs, que la Convention entre l'Etat et l'ANHI a également institué

- Une commission chargée du jugement des offres reçues au titre des marchés de travaux et services composée de représentants du Ministère de l'Habitat, du Contrôleur financier et des Directeurs concernés de l'ANHI,
- Une commission chargée d'arrêter le prix de vente définitif des programmes réalisés par l'ANHI, commission comprenant un représentant du Ministère des Finances et un représentant du Ministère de l'Habitat

A noter, qu'à notre connaissance, seule la première commission a une existence réelle et fonctionne conformément aux règles et à la convention en vigueur

Par ailleurs, une Commission d'attribution des prêts a été instituée afin d'examiner les demandes de prêts au personnel Cette commission est présidée par le Directeur général de l'ANHI et comprend le Contrôleur financier et les différents Directeurs de l'Agence

1.4 Organisation interne

L'organisation de l'ANHI, qui a connu de nombreuses évolutions au cours de ses treize années d'existence, repose aujourd'hui sur une certaine décentralisation de l'activité, grâce à la création à compter du début des années 1990, de 11 antennes régionales

Cependant, les centres de décision restent centralisés au Siège de la Direction générale à Rabat

1 4 1 La Direction générale

L'ANHI est dirigée par un Directeur général, nommé par intérim et disposant de pouvoirs qui lui ont été délégués par le Président du Conseil d'administration, en vertu d'un acte sous seing privé en date du 2 Octobre 1997

Les pouvoirs de gestion du Directeur général sont limités au niveau de certaines opérations, nécessitant soit l'approbation préalable du Président - représentant en même temps la tutelle administrative, à savoir le Ministère de l'Habitat - soit celle du Ministère des Finances représenté par le Contrôleur financier

Le Directeur général est secondé par un Directeur général adjoint auquel est déléguée la signature d'un certain nombre d'opérations limitativement définies par le Directeur général

1 4 2 Les Directions et entités assimilées

Les activités de l'Agence sont regroupées dans le cadre des Directions ou entités similaires suivantes

- La Direction des projets, chargée de coordonner l'activité des chefs de projets, de gérer les marchés de réalisation des programmes et les acquisitions foncières,
- La Direction commerciale, dont la mission essentielle est de commercialiser les lots et autres produits immobiliers réalisés par l'ANHI,

- La Direction financière et comptable, qui assure également la gestion administrative du personnel,
- Le Centre d'études et de communication, érigé en Direction à compter de 1994 et chargé principalement de la communication interne et externe, des études générales, de la formation et de la coopération,
- La structure de Coordination des Agences régionales, dont le rôle est essentiellement de centraliser les informations en provenance des Agences,
- Le Centre informatique qui gère les moyens informatiques et bureautiques (matériels et applicatifs),
- Le Contrôle interne dont la fonction fait l'objet de développements ultérieurs dans le cadre de la présente étude

En 1995, le Conseil d'administration avait décidé la création d'une Direction de l'habitat rural qui n'a en fait jamais été opérationnelle, en raison d'abord de contraintes budgétaires et par la suite, de l'abandon de cette option, qui d'ailleurs ne s'inscrit pas dans l'optique de la mission de l'ANHI

En 1996, par décision du Directeur général de l'ANHI, fut créée une Structure des programmes de construction, dont le rôle est d'assister les différentes Directions de l'ANHI dans la programmation et la réalisation des programmes de construction dans le cadre du programme national des 200 000 logements

La note de création précise d'ailleurs que cette structure a pour mission d'assurer la réussite de la transition vers la nouvelle orientation de l'ANHI en tant que constructeur, à côté de son rôle traditionnel d'aménageur foncier

A noter que cette structure n'a pas connu non plus d'existence réelle et ne figure plus sur l'organigramme actuel

Enfin, l'ANHI dispose d'une Agence comptable, dirigée par un Agent comptable nommé par le Ministre des Finances, conformément aux dispositions du Dahir du 14 Avril 1960

1 4 3 La coordination inter-directions

Outre les structures permanentes citées plus haut, l'ANHI a mis en place à compter de 1992, des comités dits « transversaux », qui examinent les dossiers et émettent un avis motivé relatif à certaines opérations importantes, avant leur approbation par le Directeur général

La présidence de chaque comité est confiée à un autre Directeur que celui directement intéressé par son objet

Il s'agit notamment des comités suivants

- Le Comité de développement des ressources humaines (créé le 1 Janvier 1992), chargé essentiellement d'émettre un avis sur l'adéquation du profil des candidats au recrutement par rapport aux besoins de l'ANHI. Ce comité est présidé par le Directeur des projets et quatre autres Directeurs ou chefs d'entité. A noter que les Agences régionales n'y sont pas représentées,

- Le Comité des programmes et des acquisitions foncières (créé le 1 Avril 1995), dont le rôle est de se prononcer sur les conditions de réalisation des projets nouveaux (supports fonciers, conception, prix de cession, etc),
Ce comité est présidé par le Directeur financier et comptable et comprend six autres membres permanents constitués des Directeurs ou chefs d'entités Assistent également aux réunions, le chef de l'Agence régionale concernée ainsi que tout autre membre intéressé par le projet examiné

A côté de ces comités spécialisés, la Direction générale réunit périodiquement le Comité directeur comprenant, outre le Directeur général et le Directeur général adjoint, la totalité des Directeurs et chefs d'entités assimilées Cependant, les attributions exactes de ce comité ne semblent pas avoir été définies

Par ailleurs, le Comité directeur se déplace une ou deux fois par an dans les différentes régions pour y tenir des réunions de coordination régionale, permettant d'examiner sur le site les réalisations locales, prendre connaissance des problèmes et contraintes non résolus et dynamiser l'action des Agences régionales

1.5 Principaux indicateurs d'activité de l'ANHI

La présentation des principaux indicateurs d'activité de l'ANHI a pour objectif de donner un aperçu succinct sur l'ordre de grandeur des enjeux du contrôle interne, objet de cette étude Par conséquent, elle n'a pas pour ambition une description exhaustive des réalisations de l'Agence, ni une connaissance approfondie de son activité et de ses performances

Les principales données retenues pour mesurer l'activité de l'ANHI sont

- Les effectifs du personnel,
- Les réalisations physiques,
- Le chiffre d'affaires,
- Les moyens de financement,
- Les principaux indicateurs financiers

1 5 1 Les effectifs du personnel

L'effectif du personnel de l'ANHI est de 188 personnes, contre 178 à fin 1996, 163 à fin 1995 et 141 à fin 1994, soit une évolution respectivement de l'ordre de 6 %, 16 % et 33 %

Le taux d'encadrement (ingénieurs et cadres/effectif total) approche les 50 %

A noter que le personnel permanent est régi par un statut spécifique, visé par l'autorité compétente, fixant les conditions de recrutement, de rémunération et d'avancement

A l'effectif permanent, autorisé par une « Loi-cadre » approuvée par le Ministère de l'Habitat et le Ministère des Finances, s'ajoute une vingtaine d'agents temporaires qui, en raison de leur ancienneté, sont en fait quasi-permanents

1 5 2 Les réalisations physiques

Les réalisations physiques de l'ANHI concernent essentiellement les opérations suivantes

- Les opérations de recasement des bidonvillois, bénéficiant de subventions de l'Etat,
- Les programmes de prévention de l'habitat insalubre, par la réalisation de lotissements équipés destinés principalement à l'habitat social,
- Les opérations de restructuration des quartiers sous-équipés, non réglementaires ou de tissus anciens,
- Les opérations de construction de logement sociaux, dans le cadre du programme national des 200 000 logements,
- Les opérations de maîtrise d'ouvrage délégué (MOD), dans lesquelles l'ANHI intervient notamment pour le compte des communes et des collectivités locales

Les indicateurs pour toutes ces activités sont donnés en fonction de l'état d'avancement des projets

	1994	1995	1996	1995/94	1996/95
lots en chantier au 31/12	91 168	103 231	110 614	+ 13 %	+ 7 %
dont résorption bidonvilles	52 487	60 092	62 866	+ 14 %	+ 5 %
lots achevées au 31/12	42 893	58 015	64 947	+ 35 %	+ 12 %
dont résorption bidonvilles	27 732	37 441	40 450	+ 35 %	+ 8 %
lots livrés (année)	7 356	14 087	11 278	+ 91 %	- 20 %

Les données ci-dessus sont celles ressortant du rapport de l'ANHI de l'exercice 1996. Il convient de signaler que, comparées aux statistiques fournies par le rapport de l'exercice 1995, nous constatons une variation parfois importante des données relatives aux unités lancées et mises en chantier pour les exercices 1988 à 1995

Il ressort de ce tableau que l'ANHI a mis en chantier à fin 1996, 110 600 lots, soit un rythme moyen annuel de 9 200 lots environ, correspondant au total à 173 opérations, sur une superficie globale de 3 400 ha

En fait, si dans la période 1985 à 1988 les lots mis en chantiers s'élevaient en moyenne à 5 500 par an, nous avons assisté à une accélération de l'activité à compter de 1989, lesancements annuels moyens ayant atteint 10 750 lots entre 1989 et 1992, puis 12 750 lots entre 1993 et 1995, pour descendre à 7 400 lots en 1996

La résorption des bidonvilles, avec plus de 57 % des lots mis en chantier, constitue la principale activité de l'Agence

Au 31 Décembre 1995, seuls 59 % des lots mis en chantier ont été achevés, au rythme moyen de 5 400 lots par an

Cependant, l'analyse détaillée des données, montre que dans la période 1989 à 1992, si le rythme moyen des achevements était de l'ordre de 5 600 lots par an, celui-ci s'est situé en moyenne à 10 300 lots dans la période 1993 à 1995, pour revenir à un niveau de 7 000 lots durant l'exercice 1996

Il en ressort par conséquent une amélioration du taux de couverture *lots achevés dans l'année/lots mis en chantier dans l'année*, celui-ci passant en moyenne à moins de 48 % dans la période 1987 à 1992, à près de 83 % dans la période 1993 à 1996

En ce qui concerne les lots livrés, ceux-ci ont pratiquement doublé entre 1994 et 1995, dépassant le seuil de 14 000 lots, puis ont accusé une baisse de 20 % en 1996 avec 11 300 lots environ

Par ailleurs, dans la période 1985 à 1996, l'ANHI a mis en chantier 6 469 logements et locaux commerciaux, dont seulement 644 ont été achevés au 31 Décembre 1996, soit moins de 10 %. Cette situation est due essentiellement au fait que 87 % des unités ont été lancées entre 1995 et 1996

1 5 3 Le chiffre d'affaires

Le chiffre d'affaires est constitué des produits de vente des opérations déstockées, ainsi que de la commission d'intervention et autres produits accessoires

Celui-ci a évolué comme suit lors des trois dernières années

1994	337 MDH,
1995	683 MDH,
1996	213 MDH

Par conséquent, il nous apparaît qu'une baisse importante du chiffre d'affaires entre 1996 et 1995 reflète aussi la baisse des indicateurs d'activité physique d'une année à l'autre

A noter qu'en 1995, le chiffre d'affaires s'est réparti comme suit

- 41 % en unités de péréquation,
- 37 % en unités de prévention,
- 11 % en unités de résorption,
- 11 % en produits divers

Il nous apparaît par conséquent que si les unités de résorption ont représenté 70 % des livraisons de l'exercice 1995, celles-ci n'ont contribué qu'à la hauteur de 11 % dans le chiffre d'affaires

1 5 4 Les moyens de financement

Les sources de financement de l'ANHI sont soit internes et sont générées essentiellement par les produits des ventes (sous forme d'avances), soit externes et proviennent des subventions du budget général de l'Etat et des emprunts contractés auprès de l'USAID

Dans le cadre des ressources internes, il convient de souligner l'importance du système dit de « péréquation », qui peut intervenir entre différents projets ou entre plusieurs catégories d'unités au sein d'un même projet

Ce système a pour objet de compenser les pertes réalisées sur les unités à caractère social par les excédents dégagés par des unités destinées à des logements de standing ou à des équipements collectifs

Selon les données fournies par une étude relative au diagnostic de la gestion financière de l'ANHI effectuée par le cabinet AKCE FINANCE, les unités en péréquation ont dégagé entre 1994 et 1996 un excédent de près de 150 Millions DH et ont permis de résorber 73 % des déficits d'exploitation

Le système de péréquation présente un avantage certain pour l'ANHI, mais pose des problèmes de contrôles internes, notamment eu égard à l'inexistence d'une comptabilité analytique fiable permettant de maîtriser les coûts de revient et donc les prix de vente

Le recours au budget général de l'Etat varie d'un exercice à l'autre et d'un projet à l'autre. En 1995, il a été de 27 Millions DH, soit 4% des ressources totales de l'exercice et s'est élevé à 110 Millions DH en 1996, soit 23 % des ressources totales

En ce qui concerne les ressources externes, il y a lieu de signaler en particulier l'intervention de l'USAID avec deux prêts totalisant 100 Millions \$US, dont les conditions d'octroi (durée de 30 ans avec 10 ans de différé) font que ce financement peut être assimilé à des quasi-fonds propres

Les ressources internes ont représenté au cours des deux dernières années 70 % des ressources totales, le reliquat étant couvert par les débloques de crédits et les subventions de l'Etat. Il en découle que l'ANHI est relativement autonome dans la mobilisation de ses moyens de financement

1 5 5 Les principaux indicateurs financiers

Les principaux indicateurs financiers montrent que la santé financière à long terme de l'ANHI est bonne, avec un fonds de roulement au 31 Décembre 1996 de plus de 600 Millions DH, représentant l'excédent des capitaux permanents sur les immobilisations nettes

Cependant, dans le cas précis de l'activité immobilière dont l'essentiel des investissements n'est pas enregistré sur le plan comptable dans des comptes d'immobilisation mais dans des comptes de stocks, l'appréciation de la situation financière doit être nuancée

En effet, les stocks des produits en cours et des produits finis ont évolué comme suit au cours des trois dernières années

1994	1 902 MDH,
1995	1 911 MDH,
1996	2 209 MDH

Ces stocks représentaient 5,6 ans de chiffre d'affaires en 1994, 2,8 ans en 1995 et 10,4 ans en 1996, ce qui constitue à notre avis un des problèmes essentiels de l'ANHI de par les risques qu'ils présentent tant au niveau du contrôle interne (fiabilité des données notamment en matière d'évaluation, coût financier excessif, risque de mévente, etc) qu'au niveau de la gestion

En outre, du point de vue de la structure financière, ces stocks dont le niveau est constant, doivent être financés au moins en partie par des ressources à long terme, alors que le fonds de roulement permet de couvrir que 27 % de la valeur comptable de ces stocks

Enfin, il convient de signaler que les résultats de l'exploitation ont évolué défavorablement en 1996, malgré une amélioration apparente du ratio "résultats nets sur le chiffre d'affaires"

(en Millions DH)	1994	1995	1996
Résultats nets	10	64	28
Résultats nets/chiffre d'affaires	3 %	9 %	13 %
Capacité d'autofinancement *	82	155	31
Cap autofin /chiffre d'affaires	25 %	23 %	15 %

* chiffres rectifiés par nos soins

Les tableaux présentés à la Section 7 1 du présent rapport permettent de comparer les données figurant sur les rapports 1995 et 1996 de l'ANHI et de visualiser l'évolution des unités achevées et des unités mises en chantier entre 1985 et 1996

2. OBJECTIF DE LA MISSION

2.1 Préambule

L'évolution de la culture d'une institution telle que l'ANHI exige beaucoup de chacun de ses employés, puisqu'elle leur demande non seulement de s'adapter à un nouveau contexte de travail, mais aussi de travailler activement à la redéfinition de l'institution

L'ANHI qui connaît une mutation rapide ainsi qu'un processus intense de restructuration visant l'accélération de son redéploiement, désire accorder plus d'autonomie financière et de gestion à ces Agences régionales et négocier avec le Ministère des Finances l'élimination des contrôles a priori de l'Etat

Sur la base de ces changements, un examen de la situation actuelle de l'ANHI est devenu nécessaire afin de cibler de façon précise les actions à conduire en vue d'améliorer les procédures de contrôles internes de l'institution, de proposer les modifications organisationnelles qui doivent être apportées pour s'assurer d'une supervision continue ainsi que de la mise à jour de ces contrôles

2.2 Objet de la mission

Tel que défini dans les termes de référence correspondant à l'activité fonctionnelle B 12, l'objet de la mission est

- a) L'étude des mutations en cours au sein de l'ANHI en vue d'évaluer leur impact sur l'organisation des contrôles internes et leur insertion efficace dans le processus de restructuration,
- b) L'identification des changements nécessaires au renforcement et à l'adaptation des contrôles internes de l'ANHI en vue de
 - Introduire les contrôles internes administratifs,
 - Permettre à l'ANHI d'être dispensée de façon progressive des contrôles a priori de l'Etat,
 - Octroyer une autonomie financière et de gestion plus grande à ses Agences régionales
- c) La préparation d'un programme d'action détaillé pour l'introduction de ces changements aux procédures actuelles de contrôles internes, la définition de la structure de contrôles internes, les rôles et responsabilités des personnes en charges des contrôles internes, la formation associée au profil du staff concerné de l'ANHI pour l'utilisation des contrôles internes introduits et le développement des capacités de l'ANHI pour l'amélioration continue de ses contrôles internes et la supervision de leur utilisation et des résultats obtenus Cette analyse tiendra compte du rôle et responsabilité que joue actuellement le Contrôleur financier dans la mise en oeuvre du programme de l'ANHI

2.3 Principales définitions

Afin de bien s'accaparer du contenu du présent rapport et de saisir la portée des recommandations, il nous importe, en premier lieu, de rappeler certaines définitions qui décrivent et définissent les termes et expressions débordant largement le cadre d'une analyse des contrôles traditionnels

2 3 1 Contrôles internes

Selon la conception moderne, le contrôle interne se définit comme les éléments d'une organisation qui collectivement, aident les responsables et le personnel à réaliser les objectifs de l'institution, à savoir

- Les ressources (humaines, financières, techniques et informationnelles),
- Les procédures (directives, politiques et règlements),
- La culture (valeurs),
- La structure organisationnelle,
- Les tâches

Les buts du contrôle interne sont de garantir la protection et la sauvegarde du patrimoine, d'assurer la fiabilité des informations financières, de témoigner de l'application des directives de la direction et de favoriser l'amélioration des performances

2 3 2 Contrôle de gestion

Une fonction d'aide à la direction chargée de collaborer à la fixation des objectifs, de les matérialiser par des données chiffrées et d'en surveiller les réalisations en coordination avec la politique de l'organisation

Pour bâtir un système de contrôle de gestion, il est possible d'utiliser différents outils d'information susceptibles d'orienter l'action et la prise de décision, à savoir

- Des études économiques ponctuelles,
- La technique des ratios,
- La comptabilité analytique (ou de gestion),
- Des tableaux de bord

2 3 3 Audit interne

Une fonction indépendante d'appréciation dont le but est d'examiner et d'évaluer l'ensemble des activités d'une institution ainsi que d'apprécier le contrôle des opérations. Cette fonction vise à assister les dirigeants à tous les niveaux de l'institution dans l'exercice efficace de leurs responsabilités

2.4 Méthodologie adoptée

2 4 1 Généralités

Les concepts suivants sont importants pour comprendre la nature du contrôle interne et ont été pris en considération lors de l'élaboration du modèle d'évaluation du système de contrôles internes de l'ANHI

- a) *Le contrôle interne est réalisé par les personnes qui se trouvent partout dans l'institution, y compris le Conseil d'administration, la Direction générale et les autres membres du personnel*

Ce sont les personnes qui sont responsables de la conception, de la mise en place, du suivi et maintien du contrôle interne. Le contrôle interne est donc affecté par les nombreux facteurs organisationnels qui influent sur la motivation et la conduite des personnes.

- b) *Les personnes qui sont responsables, individuellement ou en équipe, de la réalisation d'objectifs doivent également être responsables de l'efficacité du contrôle interne qui contribue à la réalisation de ces objectifs*

Ces personnes (qu'elles soient gestionnaires ou non) sont donc chargées d'évaluer l'efficacité du contrôle interne en ce qui concerne les tâches, l'équipe ou l'unité administrative dont elles sont responsables, et de communiquer les résultats de ces évaluations aux personnes auxquelles elles doivent rendre compte.

- c) *Les institutions telle que l'ANHI sont en processus d'interaction et d'adaptation constantes*

Les institutions s'adaptent constamment en fonction des changements qui se produisent dans l'environnement externe (propriétaires fonciers, clients, etc.), et dans l'environnement interne (personnes, priorités organisationnelles et politiques, etc.). Pour que le contrôle interne soit efficace, les éléments du contrôle dans une institution doivent convenir à l'objectif visé, être cohérents entre eux et évoluer. Cela signifie que si l'on envisage de modifier un aspect quelconque de l'institution tel que celui de décentraliser les pouvoirs aux Agences régionales, il faut tenir compte des conséquences sur le système de contrôles internes.

- d) *On peut attendre du contrôle interne qu'il procure une assurance raisonnable, mais non une assurance absolue*

Il existe deux raisons fondamentales qui font que l'assurance absolue n'est pas possible, même lorsque l'on a pu faire preuve de prudence et de diligence.

En premier lieu, il existe des limites au contrôle interne. Ces limites tiennent au fait qu'il est possible que des erreurs de jugement surviennent dans la prise de décisions, que des défaillances attribuables à des erreurs humaines se produisent, que la collusion permette de faire échec aux activités de contrôles internes ou que la Direction générale passe outre au contrôle.

Les contrôles internes peuvent permettre de réduire le nombre d'erreurs et de défaillances, mais ils ne peuvent procurer l'assurance absolue qu'aucune ne se produira.

En deuxième lieu, on peut et on doit tenir compte de l'équilibre coûts-avantages dans la conception du contrôle interne au sein d'une institution telle que l'ANHI. Le coût du contrôle interne doit être mis en relation avec les avantages procurés, y compris la réduction des risques visés. Les décisions prises lors de la conception comportent l'acceptation de certains niveaux de risque. Les résultats ou les actions ne peuvent être prédits avec certitude.

2 4 2 Modèle de contrôle retenu

Plusieurs modèles de contrôles internes ont été étudiés et publiés au cours de la dernière décennie. Le modèle utilisé par les consultants est inspiré de celui du Conseil sur les critères de contrôles internes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (CCC) et du document intitulé *Internal Control - Integrated Framework*, produit par le *Committee of Sponsoring Organizations (COSO)* de la *New Jersey, Treadway Commission*. Ce dernier document est devenu un texte de base sur le contrôle interne aux États-Unis.

Le modèle proposé possède l'avantage de rejoindre trois catégories d'objectifs

- Efficacité et efficience du fonctionnement,
- Fiabilité de l'information interne et externe,
- Conformité aux lois, règlements et aux politiques internes

Ce modèle de contrôle constitue le moyen privilégié par les consultants pour comprendre les éléments majeurs du contrôle interne d'une institution comme l'ANHI.

2 4 3 Analyse des risques

Les contrôles internes sont des mesures spécifiques permettant de réduire l'impact des risques qui compromettent l'atteinte des objectifs d'affaires de l'ANHI. La réussite d'une telle étude de contrôles internes dépend beaucoup de la compréhension des risques de gestion universellement reconnus. Cette classification des dix risques nous a guidé tout au long de l'élaboration de notre méthodologie et nous croyons qu'elle pourra servir d'outil de gestion à l'ANHI pour mieux fixer ses priorités et concentrer son attention ainsi que ses efforts aux bons endroits. Nous la proposons avec un exemple de risque spécifique aux opérations de l'ANHI dans chacun des cas.

1 Atteinte à l'image ou à la crédibilité de l'institution

Ce risque concerne tout domaine de préoccupation ou d'intervention qui pourrait atteindre à l'image ou à la crédibilité de l'ANHI.

Risque spécifique S'associer avec des partenaires douteux pour la réalisation des infrastructures

2 Insatisfaction des clients

Ce risque s'applique à tout ce qui pourrait causer une insatisfaction chez un client externe ou interne parce que leurs besoins ne sont pas connus et satisfaits. De plus, il s'applique aux normes de service à la clientèle qui n'ont pas été définies et au degré de la satisfaction de la clientèle qui n'est pas mesuré.

Risque spécifique Fournir en retard la livraison des lots

3 Non respect de la mission, règlements, politiques et principes comptables

Ce risque porte sur l'utilisation de procédés qui ne sont pas conformes ou inappropriés à la mission, règlements, politiques et principes comptables généralement reconnus. La non-conformité pourrait entraîner des sanctions légales ou des critiques.

Risque spécifique Reporter incorrectement les revenus recouverts d'avance pour les lotissements

4 Destruction ou perte de ressources ou d'éléments du patrimoine

Ce risque concerne tous les événements (vol, vandalisme, feu, perte, accident, etc.) pouvant causer la destruction ou perte de ressources ou d'éléments du patrimoine (ressources humaines, biens et propriétés, argent, matériel informatique, ententes, informations, données et contrats, etc.)

Risque spécifique Perdre ou altérer les informations relatives à l'attribution des lots

5 Fraudes, malversations ou conflits d'intérêts

Ce risque se rapporte à tout ce qui a trait à l'abus ou au non-respect intentionnel des règles, des lois, de la morale, de l'éthique, de l'honnêteté de base ou autre. Les incidences financières ne sont pas le seul souci quand on parle de fraudes, malversations ou de conflits d'intérêts. Transmettre de la fausse information à la Direction générale pour l'avancement de son statut ou de son poste est aussi considéré comme un acte frauduleux.

Risque spécifique Modifier frauduleusement des données, programmes ou logiciels concernant la gestion des projets

6 Coûts anormalement élevés ou excessifs

Ce risque regarde les systèmes, procédures ou autres qui ne favorisent pas l'acquisition, l'utilisation ou la disposition des biens et des services à un coût optimal. On entend ici les équipements, informations, services, inventaires, ressources humaines et financières, espaces physiques, etc. Ce risque concerne également les pertes excessives quant au recouvrement des créances.

Risque spécifique Développer des projets coûteux par rapport aux revenus des clients de la région

7 Information de gestion insuffisante ou non fiable

Ce risque touche les états financiers ou autres registres ou information de gestion de l'ANHI. Les facteurs qui y contribuent sont, entre autres, le relevé inexact de la classification, du montant ou du moment de la réalisation de diverses opérations financières ou de gestion.

Risque spécifique Imputer une dépense au mauvais poste comptable ou acquérir un terrain présentant des vices sur le plan technique ou juridique.

8 Interruption des opérations

Ce risque réfère à tout événement important qui pourrait affecter la capacité d'une unité administrative à fonctionner ou à fournir ses services à la clientèle ou aux employés de l'institution.

Risque spécifique Utiliser un logiciel avec virus ou réaliser des projets invendables.

9 Perte de revenus

Ce risque concerne les systèmes, procédures, dossiers mal tenus ou autres qui pourraient occasionner des pertes de revenus pour l'ANHI.

Risque spécifique Négliger ou tarder à percevoir des sommes facturées.

10 Inefficacité et inefficience de fonctionnement

Ce risque vise tout ce qui pourrait affecter l'inefficacité ou l'efficience d'un fonctionnement ou la compilation en temps voulu d'une information fiable ou des dossiers mal tenus, incomplets ou non à jour ou un retard dans le traitement des dossiers en raison de la centralisation excessive des décisions.

Risque spécifique Produire des statistiques erronées.

2 4 4 Critères de contrôles internes

Les critères de contrôles internes que l'on retrouve dans les notes méthodologiques (voir Section 7.2 et suivantes) sont présentés comme des buts vers lesquels l'ANHI doit tendre au fil des temps et ils ne constituent pas des règles minimales dont l'application est nécessaire et suffisante. Ils ont été regroupés en quatre catégories, à savoir :

- 1 Le but ou l'orientation,
- 2 L'engagement ou l'identité,
- 3 La capacité ou la compétence,
- 4 Le suivi et la formation ou l'évolution.

Ces critères sont interreliés comme le sont les éléments du contrôle interne dans une institution. C'est ainsi que ces éléments n'ont pas été conçus ou évalués isolément les uns des autres. Le

lecteur réalisera que les constats résultant du diagnostic suivent presque intégralement les 20 critères utilisés dans le modèle proposé

2 4 5 Plan d'action

Comme ce modèle s'applique à toutes les organisations qu'elle soit une société par actions, une société de personne ou une institution publique, les consultants ont limité l'usage des critères proposés. Ils ont retenu ceux essentiels qui constituent une façon utile et globale d'envisager le contrôle interne à l'ANHI.

Compte tenu des ressources disponibles et du chemin parcouru par l'ANHI depuis sa création, les consultants ont veillé à faire preuve de jugement et de créativité dans l'élaboration des recommandations. Ainsi, ils ont regroupé et présenté leurs recommandations en six principaux domaines compte tenu des particularités de l'institution et pour en faciliter la compréhension. Les suggestions de mise en oeuvre se composent de la nature des actions, des responsables, du calendrier et des ressources humaines disponibles. Ces propositions tiennent compte des aspects coûts/bénéfices, des priorités, des efforts et des dépenses acceptables. Les consultants souhaitent que le lecteur puisse les interpréter et percevoir concrètement leur application.

3. ETUDE DES MUTATIONS EN COURS AU SEIN DE L'ANHI

L'étude des mutations en cours au sein de l'ANHI a pour objectif d'évaluer leur impact sur l'organisation des contrôles internes et leur insertion dans le processus de restructuration engagé

Les principales mutations qu'a connu l'Agence au cours des dernières années concernent notamment les aspects suivants

- L'évolution au niveau de certains choix stratégiques,
- Les bouleversements subies par l'organisation,
- Les relations entre l'ANHI et l'Etat,
- Les aspects actuels de la décentralisation des structures

3.1 Evolution des choix stratégiques

Ainsi que nous l'avons indiqué dans notre présentation générale, la mission fondamentale assignée à l'ANHI consiste à contribuer à l'amélioration du cadre de vie des populations des quartiers insalubres ou clandestins, en agissant d'abord au niveau des infrastructures

De cette mission, il découle trois conséquences fondamentales

- L'ANHI est d'abord un aménageur foncier,
- L'ANHI opère au niveau du tissu urbain,
- L'intervention au niveau de la construction est limitée au relogement des habitants des quartiers insalubres ou clandestins

Dans ce cadre, et ainsi que souligné par le rapport du Cabinet AKCE FINANCE, l'intervention de l'ANHI a connu quatre grandes phases entre sa création en 1984 et 1996

- De 1984 à 1987, l'action de l'ANHI a surtout concerné des opérations de recasement de bidonvilles en maîtrise d'ouvrage délégué, pour le compte du Ministère de l'Habitat, où le budget général de l'Etat n'a été sollicité que pour quatre ou cinq opérations sur les 18 mises en chantier
- De 1988 à 1991, l'ANHI a démarré la constitution d'une réserve foncière (grâce notamment aux prêts USAID), augmentant sa force de frappe notamment pour les opérations en maîtrise d'ouvrage propre. Les opérations effectuées ont concerné surtout le recasement de bidonvillois
- De 1992 à 1994, l'ANHI diversifie son activité avec la réalisation de programmes de restructuration de quartiers sous-équipés et le lancement des premiers programmes de logements sociaux, qui sont restés néanmoins à un niveau restreint (300 logements achevés à fin 1994). Grâce à la politique de décentralisation, le nombre de projets lancés atteint 117, correspondant à près de 100 000 lots
- A partir de 1995, outre son activité traditionnelle, l'ANHI s'oriente vers de nouveaux créneaux, tels la participation au programme national des 200 000 logements et l'habitat rural. Ainsi, entre 1995 et 1996, le nombre de logements lancés atteint 4 300 unités, outre 1 300 commerces

Le succès qu'a connu l'Agence entre 1984 et 1995 dans l'accomplissement de sa mission, et sans sous-estimer l'efficacité de l'action des dirigeants et du personnel de l'ANHI, trouve son explication dans trois facteurs essentiels

- La volonté des pouvoirs publics de lutter contre les bidonvilles et l'habitat clandestin, surtout dans l'optique de la mise en place des schémas directeurs des principales villes du Royaume,
- La relative disponibilité d'une réserve foncière appartenant au domaine public qui a pu servir de support immédiat et à bon marché aux opérations de résorption,
- La conjoncture favorable connue par le secteur immobilier, qui a permis la réalisation des opérations de péréquation dans de bonnes conditions pour l'ANHI et de dégager des ressources importantes en vue d'équilibrer le budget

Aussi, les mutations qu'a connu l'ANHI au niveau de sa stratégie depuis 1995 ont été conditionnées par trois éléments fondamentaux

- L'évolution des préoccupations des pouvoirs publics vers la réalisation coûte que coûte du programme national des 200 000 logements et pour lequel toutes les potentialités, publiques et privées, ont été mobilisées,
- Le retournement défavorable de la conjoncture dans le secteur immobilier qui a rendu et qui va rendre les opérations de péréquation moins « lucratives » et plus difficiles à commercialiser, compte tenu de la situation du marché,
- La raréfaction des supports fonciers appartenant au domaine public et l'obligation faite à l'ANHI de s'orienter vers l'acquisition de terrains privés qui posent, outre le problème du coût, celui des complications juridiques et judiciaires nées de la mise en oeuvre des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'apurement de leur situation foncière

Si les deux derniers éléments sont dictés par la situation objective du marché, par contre le premier élément relève d'une réorientation volontaire de la stratégie de l'ANHI, plaçant ainsi l'Agence dans un secteur qui lui est étranger et pour lequel elle n'est ni préparée, ni outillée

En outre, l'ANHI ne présente aucun avantage comparatif par rapport à la concurrence publique et privée dans le domaine de la construction de masse de logements, alors qu'elle est pratiquement le seul promoteur du pays spécialisé dans l'aménagement foncier destiné au recasement ou à la restructuration

Tous ces éléments ont contribué sans doute à la baisse des indicateurs d'activité et des résultats financiers de l'ANHI au cours de l'exercice 1996 et probablement au cours de l'exercice 1997, et ont eu pour effet de perturber la clarté dans la vision que ses dirigeants et cadres avaient du futur de leur entreprise

Ces perturbations sont dues à l'absence de système de planification stratégique associant l'ensemble des partenaires de l'ANHI à la fixation d'objectifs opérationnels homogènes et conformes à la mission de l'entreprise et permettant d'avoir une visibilité quant au devenir de l'Institution sur des horizons à long et moyen termes

Aussi est-il devenu nécessaire d'approfondir la réflexion sur ces différents éléments et d'évaluer les chances de succès de certains choix stratégiques, tels que le partenariat par exemple, présenté comme une alternative à la raréfaction des supports fonciers et des moyens de financement des projets

Sans nous prononcer sur la faisabilité technique de ce partenariat et sur les modalités de sa mise en oeuvre, qui n'entrent pas dans le cadre de cette étude, il est possible néanmoins de se poser certaines questions au point de vue du contrôle interne

En effet, si l'intervention en maîtrise d'ouvrage délégué ne pose pas de problème particulier, s'agissant d'une opération dont le cadre juridique et financier est clair, il n'en est pas de même des opérations impliquant une association de moyens entre différents partenaires dans la réalisation d'un projet commun en vue d'en partager les résultats

En particulier, l'engagement dans de telles opérations nécessite une parfaite maîtrise du cadre juridique permettant de garantir à l'ANHI la sauvegarde de ses actifs (sachant qu'a priori, les aménagements et constructions appartiennent juridiquement au propriétaire du terrain), ainsi que la mise en oeuvre de procédures de réalisation et de systèmes d'information et de suivis comptables à même d'éviter qu'une partie soit lésée au profit d'une autre ou que l'ANHI soit involontairement associée à des pratiques non saines

La proposition d'élargissement du capital de l'ANHI aux collectivités locales et/ou au privé n'est pas de nature à résoudre la question du cadre juridique et financier des opérations de partenariat, mais constitue une ouverture permettant d'intéresser d'éventuels futurs partenaires et de les sécuriser en les associant à la gestion de l'Institution

Aussi, tout processus de restructuration de l'ANHI devrait être basé sur le renforcement de sa capacité à maîtriser le futur, grâce à une planification stratégique adéquate, et à développer un savoir-faire en matière de montages juridico-financiers permettant la mise en oeuvre de nouvelles pistes de développement

3 2 Mutation sur le plan de l'organisation

L'évolution qu'a connue l'ANHI au niveau des choix stratégiques, a été accompagnée par de nombreux bouleversements au niveau organisationnel

Ces mutations peuvent être résumées comme suit

- Engagement dans l'option de la décentralisation des structures à partir du début des années 1990, compte tenu du succès qu'a rencontré l'ANHI dans la lutte contre l'habitat insalubre et de l'aparillement géographique des projets,
- Tentative de création d'une Direction de l'habitat rural en 1995, mais qui apparemment, n'a pas été suivie d'effet, en raison d'abord de contraintes budgétaires et par la suite, de l'abandon de cette option ,
- Création en 1996, d'une Structure des programmes de construction, dans le cadre de la participation de l'ANHI au programme national des 200 000 logements, structure qui est tombée rapidement en désuétude,
- Bouleversements au niveau de l'équipe de Direction en 1996, avec le départ du Directeur général, puis du Directeur général adjoint et d'une partie des Directeurs de l'Institution et la mise en place d'un nouvel organigramme,
- Succession de trois Directeurs généraux à la tête de l'ANHI durant l'année 1997, avec le retour en septembre 1997 de l'ancien Directeur général (assurant l'intérim du poste en attendant une nouvelle nomination) et de l'ancienne équipe de Direction, ainsi que le

rétablissement de l'organigramme en vigueur en 1995, sous réserve de légères modifications,

- Puis, au début de l'année 1998, mise en place d'un nouvel organigramme avec la nomination de l'ancien Directeur général adjoint au poste de Directeur général et l'engagement plus marqué dans la politique de décentralisation

Notre analyse de ces différentes mutations, et notamment celles qui ont marqué l'ANHI à partir de 1996, est que cette instabilité organisationnelle a été préjudiciable à l'activité et aux résultats de l'entreprise et a créé une blessure dans la conscience collective du personnel dont les traces demeureront de nombreuses années durant

En effet, l'une des forces essentielles de l'organisation en vigueur à l'ANHI, telle que nous avons pu le relever à travers nos entretiens, est que l'équipe dirigeante avait bâti un système de direction basé sur un certain nombre de valeurs collectives (voir Section 4 3 7), construites à travers la conviction de tous d'avoir participé à l'édification d'un cadre commun de travail, et consolidées grâce à des séances de motivation de groupe tels que les séminaires de « brainstorming »

Ces valeurs collectives ont constitué un des ciments essentiels de l'organisation, dans la mesure où elles ont permis d'instaurer un niveau de confiance élevé entre le personnel et les dirigeants, et donné l'image d'une certaine harmonie à l'intérieur de l'entreprise à même de renforcer la crédibilité de l'Institution vis-à-vis de ses partenaires

L'élimination brutale de l'ensemble de l'équipe dirigeante a rompu l'équilibre au sein de l'organisation et le personnel a perdu « ses repères », entraînant la remise en cause des structures, des procédures, voire même des valeurs d'entreprise

La cause première de ce dysfonctionnement provient à notre avis, de l'absence de définition d'un cadre légal, ou au moins conventionnel, régissant les relations entre l'ANHI et la tutelle technique, permettant ainsi une remise en cause de l'organisation, non en fonction des besoins de l'entreprise et de son développement, mais bien souvent en liaison avec des changements au niveau politique

C'est pourquoi, nous pensons que l'instauration d'un système de contrôles internes fiable est conditionnée par la création d'un environnement sécurisant pour l'entreprise, ses cadres et ses dirigeants, incluant la formalisation des règles du jeu devant régir les relations entre l'ANHI et la tutelle technique, et renforçant le rôle du Conseil d'administration de l'Institution, en tant que garant de la continuité

3.3 Les relations entre l'Etat et l'ANHI

Ainsi que nous l'avons indiqué dans le chapitre relatif à la présentation générale, l'ANHI est une Société anonyme créée sous une forme privée mais assujettie au contrôle financier de l'Etat en vertu des dispositions du Dahir 1-59-271 du 14 Avril 1960 tel que modifié par le Dahir 1-61-402 du 30 juin 1962

Le contenu de ce contrôle financier est précisé par une convention signée le 22 Février 1984 entre l'Agence et l'Etat, représenté par le Ministre des Finances et le Ministre de l'Habitat

Le contrôle de l'Etat sur l'ANHI est multiforme et découle de l'application de différents textes organisant ledit contrôle

Nous distinguerons à cet égard les types de contrôle suivants

- Le contrôle de la tutelle technique de l'Etat,
- Le contrôle de la tutelle financière de l'Etat,
- Les autres contrôles

3 3 1 Le contrôle de la tutelle technique

Bien qu'il n'existe pas de texte de loi qui définisse les liens organiques entre les entreprises publiques et les différents ministères, le rattachement à tel ou tel département ministériel est effectué en fonction de l'activité et s'exprime, dans le cas précis de l'ANHI, par le fait que le Ministère de l'Habitat a souscrit au nom de l'Etat aux différents apports en capital de l'Agence

En principe, l'aspect le plus important du contrôle effectué par la tutelle technique concerne l'adéquation de la politique de l'entreprise à la stratégie sectorielle de l'Etat. Mais en l'absence de cadre juridique définissant les contours de cette tutelle, la nature et l'étendue du contrôle dépendent des relations qui existent entre les parties

Cependant, dans le cas concret de l'ANHI, la tutelle technique est exercée également par le fait que le Ministre de l'Habitat assure les fonctions de Président du Conseil d'Administration de la Société, ce qui lui confère au vu des statuts et de la réglementation en vigueur, de larges pouvoirs de gestion et de contrôle

Les relations entre la tutelle et l'ANHI est organisée par les textes suivants

- Délégation de pouvoirs attribuée par l'Etat, représenté par le Ministre de l'Habitat-Président du Conseil d'administration, en faveur du Directeur général de l'ANHI en date du 2 Octobre 1997,
- Note circulaire du 25 Septembre 1997 adressée aux Organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat (OST) et instituant l'approbation préalable du Ministre des « actes de gestion revêtant un caractère stratégique »,
- Différentes notes circulaires adressées aux OST et décisions du Ministre de l'Habitat

3 3 1 1 Limites aux pouvoirs du Directeur général

Le Directeur général de l'ANHI bénéficie d'une délégation de pouvoirs qui prévoit un certain nombre d'actes ou d'opérations requérant l'approbation préalable du Président du Conseil d'administration, à savoir

- La nomination et la révocation du Directeur général adjoint, des Directeurs et responsables ayant un rôle équivalent,
- Les emprunts auprès d'institutions nationales ou internationales,
- Les conventions de Maîtrise d'Ouvrage Délégué ou de partenariat avec l'Etat, les collectivités locales et le privé,
- Les acquisitions foncières

A noter que le Directeur général est habilité à « faire fonctionner » les comptes bancaires mais, apparemment, pas à les ouvrir ou à les clôturer

De même, si les acquisitions foncières sont soumises à approbation préalable du Président, seules les ventes relatives « aux opérations réalisées par l'Institution » sont déléguées. La revente des terrains (non équipés), des biens immobiliers de l'Institution, de son fonds de commerce, etc semblent relever du Président, ces opérations n'ayant pas été déléguées ni expressément exclues

En ce qui concerne le personnel, la délégation concerne la nomination et la révocation de tous agents, à l'exception du personnel de Direction et assimilé

3 3 1 2 Actes requérant l'approbation préalable du Ministre de l'Habitat

Ce sont les cinq actes qualifiés de stratégiques et limitativement désignés comme suit

- Les nominations aux postes de Directeur général adjoint, Directeur, Chef de département et des responsables ayant un poste équivalent,
- Les recrutements des agents statutaires et occasionnels,
- Les protocoles de financement et contrats d'emprunts nationaux et internationaux,
- Les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée et de partenariat passées avec les collectivités locales, les promoteurs privés ou tout autre organisme,
- Les acquisitions foncières

A l'examen des opérations correspondantes, il apparaît une similitude de ces actes avec ceux réservés au Président du Conseil d'administration de l'ANHI, à l'exception de

- La nomination des chefs de département,
- Les recrutements des agents statutaires et occasionnels,
- Les révocations de manière générale (non citées parmi les actes stratégiques)

Les deux premiers actes sont délégués au Directeur général de l'ANHI, mais requièrent l'approbation préalable du Ministre de l'Habitat. Cette différence est-elle volontaire ou faut-il prendre en considération la délégation de pouvoirs, puisque la date de sa signature est postérieure à la note circulaire?

Par ailleurs, la qualification « d'actes stratégiques » peut être discutable pour certains actes qui constituent à notre avis, des opérations de gestion courante telles par exemple la nomination de chefs de département ou le recrutement d'agents occasionnels qui n'engagent pas la Société sur le long terme

Par contre, certains actes qui nous semblent stratégiques, eu égard à la politique de l'Etat en matière d'habitat, n'ont pas été cités tels que

- L'approbation des plans pluriannuels et des budgets de fonctionnement et d'investissement,
- La politique de décentralisation des structures,
- Les choix stratégiques en matière commerciale, etc

3 3 1 3 Notes circulaires et décisions du Ministère de l'Habitat

Par ailleurs, malgré les délégations de pouvoirs et la fixation de façon limitative des actes stratégiques relevant de la tutelle, des notes circulaires viennent restreindre de façon ponctuelle les attributions du Directeur général de l'ANHI

Il en est ainsi, par exemple, de la note circulaire du 25 Septembre 1997, instituant des restrictions en matière de parc automobile, de programme de formation, de titularisation de personnel dûment recruté, etc

Enfin, il convient de signaler la mise en place d'un système de contrôle de gestion a posteriori par le Ministère de l'Habitat, consistant en la transmission par l'ANHI d'informations mensuelles à la Direction des établissements publics, du partenariat et de l'action associative, portant sur les aspects suivants

- Les recettes,
- Les débloqués de crédits,
- Les paiements effectués par nature,
- Les paiements effectués aux entreprises et études (par opération et par bénéficiaire),
- Les instances de paiement,
- Les remboursements (emprunts et désistements),
- Les mises en chantier-achèvement,
- Les titres fonciers délivrés,
- Les effectifs du personnel

A noter qu'il s'agit de données reflétant un niveau d'activité de l'Agence, et qu'aucun indicateur permettant de suivre les performances de l'Institution ne fait partie des données demandées, tels par exemple ceux liés à la réalisation des objectifs en matière de commercialisation, de coût de revient, de marges, de taux de participation à l'éradication de l'habitat insalubre, etc

Par ailleurs, en application d'une résolution adoptée par le Conseil d'administration de l'ANHI tenu le 24 Juillet 1995 et d'une décision en date du 21 Décembre 1995 du Ministre de l'Habitat, un Comité de suivi technique, financier et commercial a été institué auprès du Ministère et présidé par le Directeur des OST, en vue d'examiner et de suivre tous les aspects liés à l'activité de l'Agence ou proposés pour examen par le président du Conseil d'administration

En définitive, il est permis de conclure, au vu des instruments de contrôle mis en place, que le contrôle de la tutelle vis-à-vis de l'ANHI s'exerce beaucoup plus dans un objectif de régularité des opérations qu'au regard de l'efficacité (résultats obtenus par rapport à des objectifs fixés) et l'efficience (résultats obtenus eu égard aux moyens utilisés) dans la gestion

3 3 2 Le contrôle de la tutelle financière

Ce contrôle, tel que défini par différents textes de loi et la Convention ANHI-Etat, s'exerce a priori, en cours d'exécution et a posteriori

3 3 2 1 Contrôle a priori

Le contrôle a priori est soit exercé par le Ministre des Finances lui-même, soit par un agent nommé par ledit Ministre appartenant au corps des contrôleurs financiers

Ainsi, l'article 6 du Dahir du 14 Avril 1960 soumet à l'approbation préalable du Ministre des Finances les décisions ci-après

- Les budgets,
- Les états de synthèse comptables,
- La prise, extension ou réduction de participations financières,
- Les conditions relatives aux emprunts et autres formes de crédits bancaires

La convention du 22 Février 1984 précise que l'ANHI devra soumettre au Ministre des Finances

- Un budget-programme relatif aux dépenses et recettes liées aux opérations à engager ou en cours de réalisation (opérations de lotissement, de construction, etc),
- Un budget de fonctionnement relatif aux dépenses d'administration

Par ailleurs, les actes soumis au visa préalable du Contrôleur financier sont définis comme suit par l'article 4 du Dahir du 14 Avril 1960 et précisés par la décision du Ministre des Finances en date du 16 Septembre 1992

- La passation des marchés dont le montant est supérieur à 2 Millions DH pour les marchés de travaux, 750 000 DH pour les marchés de fournitures et 500 000 DH pour les contrats d'études ou de prestations de services,
- Les acquisitions immobilières dont le montant est supérieur à 500 000 DH,
- Les octrois de subventions supérieures à 30 000 DH,
- Les conventions passées avec les tiers

D'autres opérations non désignées nommément par le Dahir de 1960 sont également présentées au visa préalable du Contrôleur financier, telles notamment les opérations relatives au personnel (Loi-cadre fixant les effectifs, fixation des rémunérations, indemnités et primes, octroi de prêts au personnel, etc)

3 3 2 2 Contrôle en cours d'exécution

Ce contrôle est effectué par un Agent comptable, nommé par le Ministre des Finances, en vertu de l'article 5 du Dahir de 1960, cet agent comptable disposant de moyens matériels et humains mis à sa disposition par l'ANHI conformément à la réglementation en vigueur

Le contrôle exercé par l'Agent comptable est fondé sur le principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable. Cette règle traduit une répartition des missions qui n'est pas propre aux organismes publics, puisque ce découpage fonctionnel se retrouve également au niveau de l'organisation des entreprises privées

La spécificité réside dans l'étendue des responsabilités de l'Agent comptable qui comprend les opérations suivantes

- Contrôle de l'exigibilité de la dette, qui suppose

- L'existence d'un acte d'engagement (visé par le Contrôleur financier),
- L'existence d'un service fait,
- La réalité des droits du créancier,
- La présentation des pièces justificatives régulières par l'ordonnateur
- Contrôle du respect du budget qui recouvre
 - Le contrôle de l'imputation budgétaire,
 - Le contrôle de l'existence de crédits suffisants sur la ligne budgétaire concernée
- Contrôle de l'existence d'une trésorerie suffisante

En outre, l'Agent comptable est responsable

- Du recouvrement des ordres de recettes émis par l'ordonnateur,
- De la sincérité des écritures et de la régularité des opérations

Par ailleurs, les admissions en non valeur sont prononcées par le Ministre des Finances, notamment pour les créances irrécouvrables

A noter que dans le cas de l'ANHI, l'Agent comptable n'assure pas le recouvrement des recettes pour des raisons évidentes de moyens, compte tenu du nombre des débiteurs et de leur dispersion géographique

Par ailleurs, les responsabilités attribuées par la Loi à l'Agent comptable pose de nombreux problèmes d'application au niveau de l'Agence

Ainsi, celui-ci ne peut pas maîtriser la trésorerie, ne maîtrisant notamment pas le flux des recettes, dont la gestion relève de la Direction financière et comptable de l'ANHI

Par ailleurs, s'agissant d'une Société anonyme soumise aux règles du droit privé, les écritures sont tenues selon les normes édictées par le Code général de normalisation comptable (qui s'applique du reste également aux établissements publics depuis le Décret du 21 Novembre 1989)

Or, en vertu des dispositions du Code de commerce, des textes régissant les Sociétés anonymes et de la réglementation fiscale, la responsabilité des dirigeants de la Société est entière en ce qui concerne la sincérité et la régularité des comptes

Avec l'entrée en vigueur de la Loi 17-95 relative aux Sociétés anonymes, le Président du Conseil d'administration, qui devient obligatoirement Président directeur général - ainsi que les autres administrateurs encourent des sanctions pénales notamment en cas de présentation d'états de synthèse « ne donnant pas une image fidèle des opérations de l'exercice, de la situation financière et du patrimoine »

Il est par conséquent très clair que le rôle dévolu par le Dahir de 1960 à l'Agent comptable contredira dans les faits les obligations et les responsabilités que d'autres textes de Loi plus récents reconnaissent et attribuent aux dirigeants des entreprises constituées sous la forme privée, quel que soit par ailleurs la nature des actionnaires

3 3 2 3 Contrôle a posteriori

Le dispositif de contrôle a posteriori organisé par la tutelle financière est régi par le Dahir 1-59-269 du 14 Avril 1960 et concerne les contrôles et vérifications faites de manière épisodique et à la demande du Ministre des Finances par l'Inspection générale des Finances

Par ailleurs, le Contrôleur financier effectue un contrôle a posteriori sur les opérations réalisées par l'ANHI, à travers l'analyse des données relatives à l'activité et à certains indicateurs financiers qui lui sont transmis mensuellement par l'Agent comptable et la Direction générale de l'Agence

3 3 3 Les autres contrôles

Les autres contrôles auxquels est soumise l'ANHI sont des contrôles a posteriori prévus par les différents textes applicables aux entreprises publiques et aux Sociétés anonymes

Nous citerons à cet égard notamment l'action des instances suivantes

- Le contrôle de la Cour des comptes promulguée par le Dahir 1-79-175 du 14 Septembre 1974 qui s'exerce en matière de jugement des comptes publics, de discipline budgétaire et financière et de gestion des organismes publics définis par la Loi,
- Le contrôle du ou des Commissaires aux comptes dont la mission a été étendue par la Loi 17-95 du 30 Août 1996 sur les Sociétés anonymes à la certification des états de synthèse, afin de se prononcer sur leur régularité et leur sincérité, ainsi qu'à une mission permanente de contrôle d'un certain nombre d'actes effectués par la Société,
- Le contrôle effectué par le Comité permanent d'audit des organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat, structure créée conjointement entre le Ministère de l'Habitat et le Ministère des Finances pour organiser notamment des audits externes indépendants sur les comptes et la gestion des entreprises concernées. La création de ce comité a fait l'objet d'une décision du Conseil d'administration de l'ANHI en date du 24 Juillet 1995

L'ANHI est donc soumise au contrôle a posteriori de l'ensemble de ces instances, dont les actions sont de plus en plus présentes, du fait qu'elles se complètent pour pouvoir recouvrir, outre les aspects de régularité et de conformité, des aspects plus larges tels que l'adéquation des stratégies, la fiabilité du système de contrôles internes, l'efficacité et l'efficience en matière de performances opérationnelles, la qualité du management, etc

3 3 4 Conclusions relatives au dispositif de contrôle de l'Etat sur l'ANHI

Après analyse, il ressort que le dispositif de contrôle actuel institué par l'Etat sur l'ANHI est lourd, tel que démontré dans les paragraphes précédents, et il laisse très peu de marge de manoeuvre à la Direction générale de l'Institution

En effet, les décisions de gestion les plus importantes sont soumises à l'approbation préalable soit de la tutelle technique, soit de la tutelle financière, soit conjointement des deux tutelles

Certes, les aménagements apportés en 1992 aux seuils des visas préalables du Contrôleur financier et l'institution de régies de dépenses dans les Agences régionales ont permis de desserrer quelque peu l'étai du contrôle a priori qui, dans certains cas menaçait d'immobiliser l'Institution en raison de l'impossibilité de régler dans les délais des dépenses élémentaires telles les redevances téléphoniques ou d'eau et d'électricité

Cependant, il n'en reste pas moins que la responsabilité des gestionnaires sur leur gestion et même sur la sincérité de leurs comptes est diluée, parfois partagée et dans tous les cas suffisamment imprécise pour constituer un obstacle à la mise en oeuvre d'un système moderne de gestion basé sur la direction par les objectifs et une véritable décentralisation des décisions

Par ailleurs, si le contenu du contrôle de la tutelle financière est défini par la Loi, celui de la tutelle technique peut varier en fonction des changements ministériels, et n'assure pas à l'entreprise une stabilité dans la gestion et l'organisation

En particulier, le cumul des fonctions de tuteur technique et celle de Président du Conseil d'administration introduit un facteur de confusion supplémentaire et présente le risque que des impératifs politiques à court terme prennent le pas sur la nécessité de veiller à la pérennité de l'Institution

Enfin, avec le développement de l'arsenal juridique de contrôle sur les Sociétés anonymes en particulier, les dirigeants de l'ANHI se trouveront confrontés inmanquablement à des contradictions entre les différents textes de loi qui régissent leurs activités et leurs responsabilités

C'est pourquoi, la question du contrôle de l'Etat sur les opérations réalisées par l'ANHI a été posée par le Conseil d'administration de la Société dès 1995, lors de la séance du 24 Juillet, et une décision a été prise à la majorité des voix recommandant « l'instauration d'un contrôle a posteriori dans le cadre d'un contrat-programme » avec l'Etat

Bien que la suppression du contrôle a priori n'ait pas été expressément mentionnée dans le procès-verbal, le compte rendu des débats laisse supposer que la recommandation du Conseil d'administration englobe en fait cette idée

En effet, les administrateurs ont notamment affirmé que

- Les mesures à prendre progressivement dans la perspective d'un assouplissement du contrôle financier doivent être examinées avec le Ministre des Finances,
- Le contrat-programme ne va pas à l'encontre du texte de création de l'ANHI et suppose l'engagement de l'Institution sur les objectifs, ainsi que des contrôles et procédures performants,
- Les audits financiers externes et internes sont suffisants du fait que l'ANHI mène une gestion proche du privé

Cependant, le Dahir du 14 Novembre 1960 laisse très peu de latitude au Ministère des Finances sur l'opportunité du contrôle a priori, sauf en ce qui concerne le niveau des seuils de visa du Contrôleur financier pour lequel un relèvement peut très bien être envisagé pour le cas de l'ANHI

Ce qui signifie qu'en dehors des instances législatives, la suppression du contrôle a priori effectué par l'Agence comptable qui constitue à notre avis, l'institution la plus désuète, ne peut être envisagée car son rôle et ses responsabilités ont été clairement définis par l'article 5 du Dahir de 1960

3.4 Aspect actuels de la décentralisation

La décentralisation géographique de certaines activités de l'ANHI a été ressentie comme une nécessité naturelle dès la fin des années 1980, avec le lancement de projets importants dans différentes villes du Royaume (Tétouan, Fès, etc), impliquant la mise en place sur le site d'une structure technique légère chargée de suivre l'exécution des travaux et de gérer les relations avec les administrations locales

C'est ainsi que l'idée de création d'Agences régionales a progressivement pris forme et en 1995, l'organigramme de l'ANHI prévoyait sept Agences dans les régions suivantes

- Centre,
- Centre-Nord,
- Centre-Sud,
- Tensift,
- Oriental,
- Sud,
- Nord

La même année, une entité dénommée « Coordination des antennes régionales » a été mise en place en vue de superviser les activités et assurer la coordination entre les antennes régionales

La structure de celles-ci est très légère et est composée de cinq à huit personnes, assurant, sous la responsabilité du Chef d'antenne, deux fonctions essentielles

- La fonction technique, dirigée par un ingénieur Chef de projet,
- La fonction commerciale, dirigée par un Délégué commercial

Cependant, les décisions fondamentales relatives à ces aspects sont centralisées au Siège par la Direction des projets et la Direction commerciale et aucune décision de gestion n'est prise au niveau de l'antenne

Dans ce cadre, la structure de Coordination des antennes régionales est normalement appelée à jouer un rôle très important pour permettre la circulation de l'information entre les Régions et le Siège et faire aboutir rapidement les dossiers en instance de décision

En réalité, cette structure s'est vite rapidement dépassée par l'ampleur de la tâche et n'a pu dans les faits qu'assurer la centralisation des statistiques et informations de gestion communiquées périodiquement par les antennes et destinées à la Direction générale

Il convient de signaler que ces antennes travaillaient, jusqu'en 1995, sur la base d'un contrat-programme négocié avec la Direction générale fixant des objectifs en termes de réalisations physiques (unités lancés, achevés et livrés et en termes de recettes et remboursements) Ces réalisations faisaient l'objet d'évaluations périodiques, notamment à l'occasion du déplacement annuel du Comité de direction vers les antennes régionales

Cependant, ce système aurait été provisoirement suspendu, compte tenu des bouleversements qu'a connus l'organisation de l'ANHI

Dans tous les cas, la centralisation excessive des décisions ne pouvait permettre la responsabilisation effective des antennes régionales autour d'objectifs exprimés en termes de performances

En 1997, un projet d'organigramme élaboré par l'ANHI prévoyait d'ériger les antennes en « Agences régionales » directement rattachées au Secrétaire général. Celles-ci sont composées de trois Agences inter-régionales (Agadir, Fès, Khouribga) et huit Agences régionales (Casablanca, Oujda, Rabat, Kénitra, Tanger, Marrakech, El Jadida et Meknès)

Ainsi, les activités de gestion technique des projets, d'achats et marchés, de vente et gestion commerciale ne figureraient plus parmi les fonctions centralisées au Siège, mais seraient directement assurées au niveau régional

C'est dire la volonté des dirigeants de l'ANHI de renforcer le rôle et les attributions des Agences régionales et de permettre une décentralisation des centres de décisions

Cependant, la décentralisation effective des activités vers les Agences pose de nombreux problèmes d'abord au niveau de la stratégie de décentralisation, puis au niveau des modalités de décentralisation

Au niveau de la stratégie de décentralisation, la question reste posée en ces termes : Que veut-on décentraliser ? Jusqu'à quelles limites ? Dans quel objectif ?

En d'autres termes, quelle serait la mission précise qui serait assignée aux Agences régionales ? Vise-t-on à décentraliser seulement certaines activités, voire certaines responsabilités ? Ou bien cherche-t-on à diviser l'ANHI en « filiales » locales autonomes (à l'instar des ERAC par exemple) ? Si oui, sous quelle forme juridique ?

En fait, il ne semble pas qu'une stratégie précise ait été définie en la matière, la démarche de l'ANHI semblant plutôt guidée par un certain pragmatisme

En ce qui concerne les modalités pratiques de décentralisation, de nombreux aspects seraient à examiner, compte tenu de leur impact sur le contrôle interne et en particulier les éléments suivants

- La disponibilité des ressources humaines en quantité et surtout en compétence permettant d'assurer sur place les responsabilités concernées,
- L'existence de définitions précises des fonctions attribuées à chacun permettant de bien situer les responsabilités et d'éviter les chevauchements (à l'intérieur de l'Agence et entre l'Agence et le Siège), les dérapages et le cumul de tâches incompatibles,
- L'organisation pratique des délégations de pouvoirs, sachant que le Siège lui-même a très peu de marge de manoeuvre, compte tenu de l'intervention de la tutelle et du dispositif de contrôle a priori sur le plan financier,
- L'existence des procédures adéquates conçues dans le cadre d'un système décentralisé, permettant de maîtriser les risques fondamentaux auxquels l'entreprise est confrontée lesquels se trouveront accrus du fait de la multiplication des centres de décision,
- L'harmonisation des pratiques de gestion et des méthodes d'enregistrement et d'évaluation comptables qui introduisent des risques importants en matière de fiabilité des informations financières,
- L'aptitude du système d'information à permettre aux Agences de disposer des outils de gestion nécessaires pour maîtriser leur activité et au Siège de recevoir les informations en temps utile pour en assurer le suivi et le contrôle, compte tenu du retard pris dans la mise en place des moyens informatiques prévus par le schéma directeur ,

- L'existence d'un système de contrôle de gestion performant permettant à la Direction générale de mettre en oeuvre une politique de gestion par les objectifs et de s'assurer en permanence de l'adéquation des réalisations par rapport aux objectifs fixés

Toutes ces questions sont posées et doivent obligatoirement trouver réponse dans le dispositif de contrôles internes à mettre en place, afin d'assurer le succès de la politique de décentralisation et d'éviter les risques de dérapage liés à une action insuffisamment maîtrisée ou l'immobilisme par manque de visibilité quant au processus de mise en oeuvre

4 DIAGNOSTIC DU DISPOSITIF DE CONTRÔLES INTERNES

4.1 Introduction

Les actions privilégiées par les consultants ont consisté essentiellement en

- Une série d'entretien avec 11 dirigeants internes et trois responsables du Ministère de l'Habitat et du Ministère des Finances,
- Des rencontres formelles et informelles avec la Direction générale de l'ANHI,
- L'analyse d'un nombre impressionnant de rapports administratifs et d'activités, documents de références, procédures, délégation de pouvoirs, etc

Il importe toutefois de signaler que nous n'avons pu avoir accès aux rapports d'audit et des Commissaires aux comptes même s'ils ont été demandés à plusieurs reprises et que les termes de référence de notre mission précisait que "Les comptes de l'ANHI sont périodiquement audités par des auditeurs externes et des contrôles internes de comptabilité sont mis en place"

Quoi qu'il en soit, les auteurs désirent exprimer leur gratitude pour la coopération qui leur a été apportée durant cette mission ainsi que leur appréciation pour les hommes et les femmes qui constituent la principale ressource de cette Institution Cette collaboration spontanée et sincère fut très appréciée et qu'il nous soit permis de souligner entre autre celle reçue de M BERNOUSSI

4.2 Examen du dispositif de contrôles internes

Les résultats de l'examen du dispositif actuel de contrôles internes de l'ANHI seront consignés en trois éléments

- Une synthèse des entretiens,
- Une appréciation des procédures,
- Une étude des mutations compte tenu de
 - L'intention de l'ANHI d'être dispensée de façon progressive des contrôles a priori de l'Etat,
 - L'autonomie financière et de gestion plus grande que l'Institution désire octroyer à ses Agences régionales

4.3 Synthèse des entretiens

Ce document tire entre autre sa substance des 14 entretiens tels que relatés précédemment et dont vous pouvez retrouver l'essentiel de chacun à la Section 7.3 et suivantes du présent rapport

Les 20 critères de contrôles internes utilisés permettent de comprendre le système de contrôles internes de l'ANHI et d'en juger l'efficacité Ces critères ont été formulés sous forme de questions et de façon à ce qu'ils puissent s'appliquer au contexte de l'Agence

Les paragraphes suivants énoncent donc un rappel des conditions idéales à l'application de chacun des critères de contrôles internes ainsi que les principaux constats retenus suite à nos entretiens et nos analyses

4 3 1 Mission

Rappel La mission est la raison d'être de l'ANHI Elle est décrite dans les statuts de l'Agence et dans la convention établie sous seing privé au nom de l'Etat par le Ministre de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire et le Ministre des Finances, signée le 10 Janvier 1984

Constat La perception de la mission de l'ANHI n'est pas suffisamment claire et homogène auprès des personnes consultées Cette mouvance dans la mission est sans doute due au fait des écarts constatés ces dernières années en raison de pressions politiques ou autres

4 3 2 Vision

Rappel La vision représente la situation future à laquelle aspire l'ANHI Dans le cadre de nos entretiens, nous avons recherché à connaître la vision des dirigeants principalement en regard au programme de décentralisation

Constat Par la mise en place d'une structure décentralisée, il est évident que l'ANHI vise à être le plus près possible des opérations, de ses clients et partenaires afin d'accroître son efficacité et d'agir plus rapidement vis-à-vis les problèmes spécifiques à chaque région

Toutefois, même si tous favorisent la décentralisation, plusieurs se questionnent sur la rapidité d'exécution avec lequel le processus est déployé et l'organisation des étapes ou phases d'implantation envisagées

4 3 3 Risques internes et externes

Rappel Il est nécessaire que l'institution identifie de façon continue les risques internes et externes importants afin de pouvoir réagir aux changements de façon appropriée

Constat Même si la majorité des personnes rencontrées ont été en mesure d'identifier certains risques associés à leurs activités, peu ont pu reconnaître et évaluer les risques liés à un objectif important de l'Institution tel que celui de la décentralisation

Toutefois, tous ceux qui ont été en mesure de le faire ont affirmé leur préoccupation au niveau des ressources humaines tant en ce qui concerne leur nombre que leurs compétences De plus, l'absence de moyens sur le plan informationnel tant matériel qu'au niveau des applications soulève auprès de ces dirigeants des interrogations quant au succès d'une telle opération

4 3 4 Politiques mises en oeuvre

Rappel Les politiques prescrivent comment les actions doivent se faire. Des politiques compréhensibles, communiquées à l'ensemble de l'Institution et traduites en pratiques précises fournissent une orientation sur la façon dont les activités doivent être menées et reflètent un jugement quant aux risques considérés acceptables.

Constat Peu de politiques internes ont été mises en place en conformité avec les objectifs de l'Institution. Il est évident que des politiques spécifiques à certains domaines, par exemple les relations avec la clientèle, les niveaux de service, la gestion du risque, la comptabilité et l'information financière seraient souhaitables afin de fournir un cadre de référence pour la conception des activités de contrôles internes.

4 3 5 Planification

Rappel La planification traduit les objectifs et l'évaluation des risques en stratégies, en plans d'action et en cibles opérationnelles et financières en fonction desquels on peut mesurer les progrès et en faire le suivi.

Constat Même si la stratégie d'intervention et le plan d'action pluriannuel (1997-2001) ont été publiés avec le rapport d'activité de l'exercice 1997, peu de cadres connaissent les plans à moyen terme de l'ANHI.

En effet, quelques intervenants ont été en mesure d'en identifier l'existence tandis que la majorité croyait qu'il était difficile de mettre en place des orientations stratégiques s'échelonnant au delà d'une ou deux années.

Le plan à moyen terme est exprimé en termes de prévisions (souhaits) et ne s'intègre pas dans une planification stratégique. De plus, les principales orientations de la stratégie d'intervention proposée ne semblent pas totalement en conformité avec la mission de l'ANHI, à savoir

- La réalisation de programmes intégrés d'aménagement foncier,
- Le développement de la politique conventionnelle avec l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé,
- Le développement d'une stratégie d'action à l'échelle de la ville,
- La promotion de programmes d'urbanisation intégrée en milieu rural.

La planification à long terme (sept à dix ans) n'existe pas.

4 3 6 Cibles et indicateurs de performance (objectifs)

Rappel Une institution devrait utiliser une combinaison de cibles quantitatives en matière de performance, comme le budget, et de cibles qualitatives, comme le service à la clientèle. Ces cibles devraient être mesurables et correspondre aux objectifs.

Constat Les objectifs à court et moyen termes ne sont pas définis en termes de parts de marché, de taux d'insalubrité visé, de rentabilité financière globale, etc. En fait, les objectifs sont généraux, à savoir

- Accroître la production,
- Faciliter l'accès à la propriété,
- Développer des programmes dans le milieu rural,
- Développer le partenariat,
- Promouvoir la concentration pour assurer la durabilité des projets

4 3 7 Culture d'entreprise

Rappel La culture d'entreprise et les valeurs que les employés trouvent acceptables encouragent ceux-ci à assumer la responsabilité d'améliorer continuellement leur institution

Constat Les consultants ont été à même d'apprécier à quel point les membres du personnel de l'ancienne équipe de l'ANHI disposent de valeurs importantes telles que

- Le professionnalisme des responsables,
- Le travail et l'esprit d'équipe,
- La motivation de mettre les intérêts de l'ANHI avant les intérêts personnels,
- L'intégrité et la transparence,
- La volonté de faire de son mieux

Ces valeurs et bien d'autres influent sur l'ensemble des comportements personnels des membres de l'ANHI. Toutefois, la Direction générale gagnerait à en choisir trois ou quatre et à les faire connaître à l'ensemble des employés de manière à constituer l'identité fondamentale qui façonnera le fonctionnement des individus, des groupes et de l'Institution. Ces valeurs, choisies ensemble et ajoutées à la compréhension de la mission et de la vision de l'ANHI, pourraient procurer une éventuelle stabilité au fil des temps semblable à celle acquise avant 1994.

4 3 8 Politiques en matières de ressources humaines

Rappel Le contrôle interne est effectué par l'intermédiaire de personnes dont le comportement et la motivation sont influencés par les politiques en matières de ressources humaines, des pratiques saines de formation et par les systèmes de récompenses

Les politiques en matière de ressources humaines ont trait, entre autres, à des questions telles que le recrutement, la formation, l'évaluation de la performance, les promotions, la rémunération, le cheminement de carrière, l'équité, etc.

Constat Le statut dans l'organigramme de la fonction gestion des ressources humaines est insuffisamment valorisée

La politique de formation n'obéit pas à un plan d'ensemble structuré permettant notamment de réorienter les ressources disponibles en fonction des besoins à moyen et long termes. De plus, les ressources humaines formées aux techniques de gestion, d'informatique et de marketing sont insuffisantes.

Enfin, comme le comportement des employés est influencé par l'idée qu'ils ont du mode de gestion et de récompense dont ils font l'objet, il nous apparaît que le dispositif de sauvegarde du patrimoine humain de l'ANHI existe en terme de motivation individuelle mais demeure fragile en matière de motivation morale et financière. À titre d'exemple, les motivations morales, comme l'accroissement des responsabilités, l'autonomie accrue et la reconnaissance publique des succès ainsi que des motivations financières telles que la prime annuelle à l'effort individuel, l'augmentation statutaire et la participation au capital de l'Institution sont peu utilisées.

4 3 9 Pouvoir et responsabilité

Rappel Le pouvoir est la capacité de prendre certaines décisions et d'accomplir certaines tâches dans des limites définies. L'attribution des responsabilités consiste à confier à un individu ou à un groupe la tâche d'accomplir certaines activités.

Constat Les délégations de pouvoir nous semblent insuffisantes pour permettre l'exercice efficace des responsabilités.

En outre, les descriptions de poste ou de responsabilité ne sont pas suffisamment détaillées afin d'assurer l'efficacité dans l'exécution de toutes les opérations.

Enfin, même si certaines procédures et directives sont existantes, la majorité des procédures sont en cours de formalisation depuis un certain temps. Toutefois, dans l'ensemble, elles sont incomplètes et insuffisamment connues et appliquées par le personnel.

4 3 10 Obligation de rendre compte

Rappel L'obligation de rendre compte est la conséquence des pouvoirs et des responsabilités. Plus les dirigeants sont conscients de leur obligation de rendre compte, plus cela influence leurs décisions et leurs actions.

Constat L'obligation de rendre compte ne constitue pas un élément fondamental dans le système de gestion de l'ANHI. En effet, cette obligation de rendre compte est souvent maintenue au niveau de la Direction générale. Afin d'illustrer ce point, nous reproduisons à la Section 7.4, le circuit complet du paiement des factures tel qu'inventorié par le responsable du Contrôle interne.

4 3 11 Confiance mutuelle

Rappel Un certain degré de confiance mutuelle est essentiel pour le contrôle interne. En fait, la confiance mutuelle favorise la circulation des informations dont les gens ont besoin pour prendre des décisions et agir.

Constat La confiance mutuelle et professionnelle existe au sein des membres de la direction de l'ancienne équipe. Cette situation est exemplaire quand elle est comparée aux autres institutions marocaines. Toutefois, il nous a été permis de constater que celle-ci a été mise à dure épreuve en raison des événements des dernières années.

4 3 12. Connaissances, compétences et outils

Rappel L'évaluation des ressources humaines, informationnelles, technologiques ou financières entraîne la prise de décision en matière d'embauche, de formation, de supervision, d'attribution des tâches, d'outils ou de matériel informatique et de moyens financiers

Constat Il nous est apparu que les ressources humaines sont en général suffisantes et particulièrement le personnel d'encadrement qui se situe à plus de 50 %. Toutefois, la formation du personnel est nécessaire et elle devrait être axée sur les compétences qui favorisent la performance individuelle et sur les habiletés de chacun à se réaliser

En ce qui concerne les ressources technologiques, la mise en place du réseau informatique, prévue vers la fin de février 1998, permettra sans doute un meilleur acheminement des données commerciales, techniques, comptables, foncières et financières

En fin de compte, la presque totalité des instruments évaluent les ressources financières comme insuffisantes

4 3 13. Processus de communication

Rappel Les canaux de communication doivent permettre la diffusion rapidement et efficacement d'un large éventail d'informations internes et externes

Constat La mise en place du système d'information a accusé un retard préjudiciable à la réalisation des objectifs de l'organisation, notamment en matière de décentralisation

De plus, le système de communication entre le Siège et les Agences régionales n'est pas performant et est générateur de retards dans l'exécution des opérations ainsi que de surcoûts administratifs

4 3 14. Information

Rappel Les employés doivent fournir et recevoir rapidement l'information pertinente et fiable. Celle-ci l'est dans la mesure où elle porte sur des éléments qui relèvent de la responsabilité de l'utilisateur et dans la mesure où celui-ci est capable d'en apprécier l'importance

Constat En général, l'information semble disponible verticalement et horizontalement. Toutefois, peu de personnes n'ont été en mesure de nous fournir les informations pertinentes permettant d'apprécier le processus de décentralisation du Siège vers les Agences régionales ainsi que leurs étapes

De plus, les informations quantitatives comme les instances de paiement, les remboursements, les achèvements des mises en chantier, les titres foncières délivrés sont limitées essentiellement aux documents destinés au Conseil d'administration

Finalement, les informations qualitatives ayant trait, par exemple, à l'attitude des employés, aux rumeurs d'insatisfaction des clients, des partenaires ou de la main-d'oeuvre sont inexistantes

4 3 15. Coordination

Rappel Les décisions et les actions nécessitent presque toujours une coordination. Pour que les contrôles internes dans une institution soient efficaces, il ne suffit pas que les unités administratives ou les Agences régionales atteignent leurs objectifs locaux, ils doivent également travailler ensemble comme une même institution.

Constat Les divers Comités transversaux, consultatifs et/ou itinérants servent comme mécanisme primordial pour favoriser la coordination des décisions et des actions. Ce genre de coordination limite l'autonomie et la responsabilisation des dirigeants quant aux conséquences de leurs décisions et de leurs résultats.

Il apparaît en effet, à travers la lecture des délégations de pouvoirs attribués aux différents Directeurs et responsables assimilés, que les décisions restent centralisées au niveau de la Direction générale et souvent même dépassent celle-ci pour être exercées par les tutelles technique et financière. Aussi, ces Comités, qui pourraient être efficaces dans un autre contexte, n'ont ici qu'un rôle consultatif et apparaissent comme un palliatif à la faiblesse, voire l'inexistence, des délégations de pouvoir et non comme des organes de coordination entre de véritables centres de décision.

La coordination des Agences régionales élabore des chiffres et de l'information et ne fournit pas de lien au niveau technique, financier ou des autres aspects opérationnels.

4 3 16. Activités de contrôles internes

Rappel Les activités de contrôles internes sont des procédures standards établies pour fournir l'assurance que les processus fonctionnent comme prévu et qu'ils répondent aux exigences des objectifs de l'institution.

Parmi les activités de contrôles internes courantes, on retrouve les suivantes : l'observation, la comparaison, l'approbation, la communication de rapports, les procédures, l'audit, l'analyse, l'autorisation, la supervision, l'examen, la séparation des fonctions et le suivi. Celle que nous voulons privilégier ici est reliée aux procédures administratives et aux directives.

Constat Une documentation structurée a été élaborée sous la forme d'un manuel de procédures par le Cabinet Masnaoui & Associés dans le cadre de la mission d'audit opérationnel qui lui a été confiée par l'ANHI. Ce cabinet avait recensé 25 procédures dont sept ont été développées et introduites par une décision directoriale le 1er Mars 1995.

Malheureusement, le développement des 18 procédures restantes est toujours attendu. De plus, les procédures ne sont pas toujours appliquées à la lettre et

respectées sans compter que le nouveau personnel n'a pas été formé afin de les vulgariser

4 3 17 Surveillance des environnements externes et internes

Rappel La surveillance de l'environnement externe peut procurer des informations précieuses sur l'état de l'environnement interne. Par exemple, le fait de solliciter des commentaires de la part de clients de l'ANHI peut constituer une façon de surveiller l'efficacité des politiques visant la satisfaction de la clientèle. De plus, les entretiens avec les clients et les fournisseurs peuvent permettre de relever des manquements ou des faiblesses de contrôles internes ou des domaines dans lesquels les processus sont particulièrement efficaces.

Constat Nous n'avons pu observer une surveillance ponctuelle ou continue des environnements externes et internes via des études confidentielles, d'ateliers ou d'autres procédés plus informels et permettant à l'ANHI de déceler les changements rapidement et d'y réagir rapidement. L'information ainsi obtenue aurait pu indiquer la nécessité de réévaluer les objectifs ou d'autres aspects de l'organisation tels que la structure, les éléments de contrôles internes, etc.

4 3 18 Suivi de la performance

Rappel Le suivi de la performance permet de relever et de corriger les problèmes de conception et d'exécution ou peut également aider à repérer les problèmes de formation ou d'exécution.

Constat Une forme de suivi de la performance observée lors de nos entretiens est celle réalisée par la Commission itinérante ou le Comité des directeurs lors de leurs visites annuelles des diverses Agences régionales. Toutefois, cette forme de suivi ne permet pas de disposer rapidement d'informations fiables sur les résultats du fonctionnement.

La forme généralement utilisée du suivi des performances dans les institutions s'effectue par l'entremise de l'unité ou du groupe responsable des résultats et par ceux envers lesquels l'Agence régionale a une obligation de rendre compte.

Normalement, les cibles et les indicateurs servent de suivi de la performance.

4 3 19 Remise en cause des hypothèses

Rappel Les objectifs d'une institution telle que l'ANHI et les éléments du contrôle interne qui favorisent la fiabilité de leur réalisation s'appuient sur des hypothèses fondamentales qui font souvent l'objet d'un vaste consensus auprès du personnel et de ses clients ou fournisseurs.

Constat Les entretiens nous ont permis de constater que les hypothèses ou objectifs sont peu remis en cause Ceci ne peut donc pas être considéré comme un élément de contrôles internes

4 3 20 Réévaluation de l'efficacité et des systèmes de contrôles

Rappel Etant donné que l'ANHI exerce ses activités dans des environnements changeants, il faut habituellement réévaluer l'efficacité des systèmes de contrôles internes ainsi que les systèmes d'information au fil des temps

Constat À la question "*Comment évaluez-vous périodiquement l'efficacité de vos contrôles internes?*", aucune des personnes interviewées n'a pu nous indiquer un moyen utilisé

4 3 21 Evaluation de l'efficacité du contrôle interne (audit interne)

Rappel L'évaluation de l'efficacité du contrôle interne dans une institution peut se faire de façon structurée et organisée en ayant recours à des experts en contrôle comme des auditeurs internes formés en techniques d'observation et d'entrevue

Constat Il semble que l'entité responsable du contrôle interne ne remplit pas la mission justifiant sa création (1993) et que ses mandats ne sont pas encore définis d'une manière effective

Les tâches qui ont été confiées à cette entité sont larges, difficiles à préciser et variées et ceci est dû principalement à ce que deux tendances majeurs se dégagent L'une assimilant le contrôle interne à un rôle d'inspection allant en parallèle avec la décentralisation des pouvoirs accompagnant le développement des structures et des activités de l'ANHI et l'autre y voyant le développement d'un ensemble d'actions ayant pour but de maîtriser des fonctions importantes

Cette entité n'est pas suffisamment constituée en effectif compétent permettant d'effectuer des évaluations périodiques avec les Agences régionales sur les réalisations complétées et en cours De plus, les procédures ne sont pas évaluées permettant leur mise à jour périodique

4 3 22 Procédures de suivi

Rappel Des procédures de suivi devraient être établies et appliquées pour faire en sorte que se produisent les changements ou les actions appropriées

Constat Si des procédures de suivi existent, elles n'ont pu être observées dans le cadre de cette mission

4.4 OBSERVATIONS CONCERNANT LES PROCEDURES ANHI

Il s'agit des 25 procédures citées à la Section 7 5, outre celle relative à la mise à jour du manuel

De façon générale, ces procédures introduisent des idées intéressantes et nouvelles à l'ANHI, telles que la définition des objectifs de chaque procédure et les contrôles clés y afférents

Elles concernent des opérations jugées prioritaires, mais ne sont pas exhaustives. En particulier, des aspects importants ne sont pas traités ou sont traités de façon sommaire, dont nous citons les suivantes

- **Les procédures comptables** Un manuel de procédures comptables existe mais il comporte essentiellement le plan des comptes et les schémas d'écritures. Cependant, les aspects les plus importants relatifs aux méthodes comptables en matière d'enregistrement et d'évaluation ne sont pas traités. Nous citons en particulier les méthodes relatives à l'évaluation et l'enregistrement des stocks d'en-cours et de produits finis, qui constituent à nos yeux une des opérations les plus importantes et présentant le plus de risque d'altération de l'information
- **Les procédures en matière de comptabilité analytique** Ils sont absentes. Il est prévu une procédure relative à l'établissement des prix de revient. Cependant, celle-ci est très sommaire et ne définit les éléments essentiels d'une comptabilité analytique (sections analytiques, rubriques analytiques, méthodes d'imputation analytique, etc.)
- **Remboursement des emprunts et paiement des frais financiers** Le projet de procédure ne traite que les opérations relatives à la signature du contrat et partiellement, au déblocage des fonds
- **Gestion du personnel** Les procédures sont limitées à l'indication des tâches à effectuer mais rarement des règles qui s'appliquent en la matière. Par exemple, il est précisé que " la fiche de notation sert au calcul des primes annuelles (primes de sélection et prime de sélectivité) " mais les méthodes de calcul des primes ne sont pas définies. En outre, la gestion du personnel n'est pas intégrée dans une vision dynamique de motivation par les objectifs
- **Procédures budgétaires** Le projet parle de " fixation de prévisions annuelles " et non de la notion de budget, basé sur des objectifs et une vision stratégique. Ainsi, la notion retenue est celle de " scénario de développement " Par ailleurs, aucune précision n'est donnée sur les rubriques budgétaires retenues ni sur les méthodes de budgétisation des différents postes
- **Contrôle de gestion, reporting** Cet aspect n'est pas traité par les procédures. On trouve certains éléments du contrôle de gestion éparpillés ici et là, mais aucune conception globale. Seule une procédure d'établissement de rapport d'activité de l'ANHI est prévue
- **Audit interne** Les procédures d'Audit interne sont absentes, à l'exception de quelques interventions du Contrôleur interne citées par exemple dans les opérations de contrôle de caisse

4 4 1 Observations relatives aux sept procédures approuvées par l'ANHI

Bien qu'aucune décision rendant applicable le manuel des procédures ne nous ait été présentée, nous avons étudié plus particulièrement chacune des procédures figurant dans ledit manuel. Nos observations sont présentées ci-après

4 4 1 1 Identification, engagement et règlement d'une acquisition foncière

En général, la procédure est correcte et prévoit l'essentiel des points de contrôle

Commentaires

- Dans cette procédure, le Comité des programmes est investi de pouvoirs de décision (décider des quantités et de la répartition des terrains à acquérir) alors que la note du 21 Mars 1995 de création de ce comité, dispose que "l'avis du CPAF est donné à titre consultatif, il ne sera définitif qu'après son approbation par le Directeur général"
- En outre, la procédure prévoit que ce comité se tient en présence du Directeur général, alors que la note de création ne le prévoit pas, celui-ci étant présidé par le Directeur financier et comptable
- La procédure prévoit que l'acquisition des terrains est subordonnée à la réalisation d'une étude préliminaire de faisabilité, d'un montage technico-financier, d'une étude de marché et de l'accord du CPAF La note ne précise pas qui doit faire ces études et surtout qui doit prendre la responsabilité concernant l'aspect technique, l'aspect financier et l'aspect commercial
- Le lancement des opérations d'acquisition est initié par le chef d'antenne régional (ce qui est normal), mais la Direction commerciale chargée de commercialiser le projet n'intervient pas à l'initialisation des projets, le compte rendu de prospection est directement transmis au Directeur général Cette approche est "technicienne" et ne constitue pas une approche marketing, qui doit guider normalement toute décision d'acquisition
- La procédure indique que "la phase de négociation est conduite (par qui?) sous l'égide de la Direction générale" Celle-ci négocie directement avec les propriétaires Cette procédure semble difficilement applicable et sur le plan de la stratégie de négociation non réaliste Les négociations devraient être menées par un Directeur et la décision finale prise par le Directeur générale
- La procédure ne prévoit pas l'intervention du Président directeur général et de la tutelle lors de l'acquisition des terrains, contrairement aux directives, délégations des pouvoirs et notes en la matière

4 4 1 2 Identification et étude de faisabilité des projets

Cette procédure n'apporte pas les éléments fondamentaux qui devraient être définis

Commentaires

- A notre avis, l'étude de faisabilité est conçue avec une approche plus technique que commerciale et financière En effet, celle-ci ne doit pas être initiée par la Direction des projets mais par la Direction commerciale En effet, ici ce n'est pas l'aspect technique qui prime mais l'aspect commercial Le projet est-il vendable? Quel est le produit vendable? A quel prix? C'est alors que l'étude technique et financière peut démarrer
- La nomenclature des comités est à revoir car nous trouvons "le Comité de planification", "le Comité des programmes", "le Comité de faisabilité", etc
- La procédure ne précise nullement le contenu de l'étude de faisabilité et quelles sont les informations indispensables qu'elle doit contenir Certes, la procédure parle de "check list

d'évaluation et de faisabilité des projets" mais celle-ci n'est pas annexée à la procédure (alors que c'est un aspect essentiel)

- En outre, aucune norme n'est fixée pour définir les conditions dans lesquelles un projet est considéré comme "recevable"

4 4 1 3 Gestion des engagements

Les points essentiels de contrôle sont précisés et prévus

Commentaires

- Les étapes fondamentales de la procédure sont mentionnées dans les objectifs de contrôle, cependant les procédures y afférents ne sont pas décrites en ce qui concerne
 - L'expression du besoin,
 - La consultation,
 - La réalisation de l'engagement,
 - Le suivi et le contrôle de la liquidation des engagements

Pour tous ces aspects, il y aurait lieu de répondre aux questions suivantes Qui? Quoi? Quand? Comment?

- A titre d'exemple, pour les marchés, il n'est pas précisé Qui doit exprimer un besoin? A qui doit-il l'exprimer? Qui doit l'autoriser pour qu'il soit valablement traité? Comment traduire un besoin en consultation? Dans quels délais les demandes doivent-elles être exprimées et traitées?
- En ce qui concerne la consultation, la seule information prévue, c'est la référence aux textes réglementaires en vigueur et la nécessité d'un cahier des charges
- Aucune information n'est donnée sur le processus exact de réalisation des opérations permettant par exemple, de répondre aux questions suivantes
 - Comment s'élabore le cahier des charges? Qui doit le préparer et l'approuver? Qui doit-on consulter (en cas de consultation restreinte)? Le dossier d'appel d'offres est-il gratuit ou payant? Si oui, dans quelles conditions le prix est établi et comment il est perçu?
 - Comment est définie la liste "préétablie" des fournisseurs (achats par bons de commande)? Combien de réponses doit-on obtenir pour considérer que les offres soient suffisantes (consultations par marché)? Comment et qui réceptionne les offres? Quelles sont les dispositions de contrôles internes à prendre afin d'éviter l'élimination anormale d'un concurrent et garantir la confidentialité des offres?
 - Comment sont traitées les cautions provisoires et définitives ainsi que les cautions de retenue de garanties?
 - Qui et comment sont établis les tableaux comparatifs des offres? Qui les établit, les approuve et les reçoit? Selon quel modèle et dans quels délais?

4 4 1 4 Gestion des recettes

Cette procédure décrit effectivement les opérations aux différentes étapes du processus de réalisation Les principaux points de contrôle sont prévus

Commentaires

- La périodicité des informations à communiquer par les antennes nous semble insuffisante (mensuellement)
- La justification des recettes versées par les clients devrait être réalisée par les Agences (et non par la Direction commerciale) et contrôlée par cette dernière, celles-ci étant plus proche du terrain
- Le traitement comptable des recettes n'est pas précisé

4 4 1 5 Gestion des règlements

La procédure comprend les contrôles nécessaires pour payer et comptabiliser les dépenses

Commentaires

- La première étape de la procédure est constituée par la réception des documents par la Direction financière et comptable, en supposant que ceux-ci sont d'abord réceptionnés par les services opérationnels
- Il aurait été souhaitable que les factures soient d'abord reçues par la Direction financière et comptable pour enregistrement (afin d'éviter tout risque de perte ou de non comptabilisation), puis transmises par bordereaux aux services opérationnels pour contrôle. En outre, les opérations de contrôle à effectuer par lesdits services ne sont pas précisés par la procédure. Seuls les contrôles comptables sont définis
- A noter que le contrat d'acquisition des terrains n'est pas cité parmi les pièces que doit recevoir la Direction financière et comptable en cas d'acquisition de terrain, alors qu'il s'agit de la seule pièce justificatrice juridiquement valable
- La comptabilisation est effectuée par la cellule de révision comptable, il semble que la dénomination de cette cellule ne convient pas, car la révision comptable est une opération de contrôle des écritures comptables et non de passation desdites écritures
- Le circuit des factures (décrit à la Section 7 4) est évidemment trop long et manque d'efficacité

4 4 1 6 Attribution des lots

Cette procédure est très élaborée et semble complète

Commentaires

- Toutefois, elle ne tient pas compte de la Commission de fixation des prix prévue par la convention
- En outre, cette procédure serait à rapprocher des circulaires émises par le Ministère de l'Habitat fixant les règles en la matière, et notamment le code de commercialisation récemment institué

4 4 1 7 Suivi des livraisons des lots

Commentaire

- Cette procédure nous semble un peu sommaire et ne décrit pas notamment les opérations juridiques relatives au transfert de propriété aux bénéficiaires et les procédures commerciales qui en découlent en matière par exemple de déstockage

4 4 2 Directives

Plusieurs directives ont été revues dans le cadre de notre mission. Nous reproduisons à la Section 7.6 une liste sommaire de quelques-unes d'entre elles.

Les directives prescrivent souvent comment les choses doivent se faire et interdisent les actions inadéquates, traçant ainsi les limites des actions acceptables. L'analyse de celles-ci nous permet de conclure que les énoncés sont suffisamment précis pour permettre aux cadres de l'ANHI et son personnel de bien comprendre les limites et d'être capable d'agir à l'intérieur de celles-ci.

Néanmoins, il y aurait lieu de revoir périodiquement les directives afin d'éviter qu'elles ne deviennent trop détaillées et inappropriées au niveau des limites de visa préalable.

4 4 3 Organigramme

Toute institution doit être composée de différents paliers administratifs afin de mettre en évidence l'importance des responsabilités. Ainsi, la structure hiérarchique de l'ANHI devrait être reliée à l'ordre et à la subordination des échelons composant la pyramide administrative.

Si tel est le cas, la délégation des responsabilités et des pouvoirs, consistant à déplacer le centre de décision vers un palier inférieur, devrait être revue. Certaines décisions, autrefois l'affaire de la Direction générale ou des diverses directions, devraient désormais être considérées comme une occasion de défi pour les subalternes. N'est-il pas vrai de dire (a) qu'une institution efficace se bâtit en faisant confiance aux hommes et aux femmes qui la composent et que (b) c'est en prenant des décisions que l'on devient gestionnaire? La délégation des responsabilités grandit les dirigeants. Autant les cadres supérieurs que les subalternes. C'est dans cet esprit de la délégation de l'autorité que doivent être élaborées les structures organisationnelles de l'ANHI.

4 4 3 1 Critères organisationnels

Afin de faciliter la réflexion de la Direction générale et l'identification des principaux problèmes structurels de l'ANHI, voici les critères organisationnels qui sont généralement considérés lors de l'établissement d'une structure organisationnelle et qui sont propres à toutes institutions.

1 Responsabilité

Une structure met en valeur l'aptitude d'un dirigeant à la responsabilité si la totalité du processus des activités séquentielles de travail est sous le contrôle d'une même direction

2 Compétence fonctionnelle

Une structure contribue à promouvoir la compétence fonctionnelle si les activités exigeant les mêmes compétences sont groupées dans une même direction sous une même autorité

3 Intégration technologique

Une structure acceptera mieux une nouvelle technologie, si les unités organisationnelles s'articulent autour des compétences fonctionnelles par la technologie, et si les groupes spécialisés sont formés dans le but de l'intégration

4 Contrôle interne

Une structure contribue à promouvoir le contrôle interne dans une institution quand la responsabilité est plus grande et quand l'interrelation des communications existe à l'intérieur des directions plutôt qu'entre elles

5 Interrelations

Une structure donne un meilleur environnement pour les communications dans la mesure où les interrelations entre les directions sont minimisées

6 Capacité de réaction

Une structure favorise la capacité de réaction d'une institution quand le processus ayant un rapport avec les mêmes secteurs de l'environnement sont groupés dans une même direction

7 Souplesse

Une structure avantage la souplesse quand il y a multiplication de services autonomes utilisant peu de titulaires. Les communications internes et la dépendance des processus d'exécution sont amplifiées à l'intérieur d'une direction alors que les communications inter-directions et les processus d'exécution sont minimisés

8 Efficacité

Une structure active l'efficacité d'une institution si l'intégration des activités conformes aux objectifs est plus importante que celle des activités de moindre importance

9 Compétition

Une structure met en valeur les qualités compétitives de l'administration si les unités organisationnelles sont groupées en tenant compte des marchés des usagers

10 Type de gestion

Une structure exige un style de gestion générale si les directions sont organisées selon les processus ou séquences des activités nécessaires à l'acheminement des divers travaux. Ceci implique que les processus regroupent des activités faisant appel à différentes sortes de compétences

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Introduction

La présente partie vise à fournir les conclusions et recommandations à la Direction générale de l'ANHI, au Conseil d'administration et aux partenaires concernés afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de contrôles internes. Le lecteur sait déjà que le contrôle interne comprend les éléments d'une institution qui collectivement doivent être suivis pour assurer que tous les risques contrôlables soient gérés adéquatement.

Le contrôle interne devant être compris dans une perspective globale, il devient tout autant fonction des valeurs éthiques et des convictions des gestionnaires que des normes et des mécanismes de conformité.

Compte tenu de la portée de notre étude, nous avons tenté de concentrer les conclusions de notre mission et de canaliser nos recommandations en fonction de réduire l'impact des principaux risques compromettant l'atteinte des objectifs d'affaires de l'ANHI.

En dernier lieu, les présentes conclusions et recommandations n'ont pas eu pour but de prescrire les exigences minimales au regard desquelles la Direction générale de l'ANHI pourrait être jugée. En conséquence, il se peut que les suggestions contenues dans la présente partie de ce rapport soient évaluées inapplicables par l'ANHI. Toutefois, s'il advenait qu'il en soit ainsi, il serait souhaitable que la Direction générale s'interroge sur ses responsabilités en matière de contrôles internes.

5.2 Actions générales

Les principales actions générales se définissent comme suit :

- 1 Mission, vision, objectifs,
- 2 Système de contrôle de gestion,
- 3 Pouvoirs et responsabilisation,
- 4 Ressources humaines,
- 5 Communications,
- 6 Audit interne

5.2.1 Mission, vision, objectifs

La mission, la vision et les objectifs ont une incidence importante sur la viabilité et le succès d'une institution comme l'ANHI.

Recommandation

L'ANHI devrait envisager de mettre en place un système de planification stratégique permettant d'atteindre la mission, la vision et les objectifs en une échéance maîtrisable. Pour se faire, la

Direction générale devra impliquer le Conseil d'administration dans les choix et les actions stratégiques

Actions

- 1 Développer la réflexion sur la mission de l'ANHI à l'occasion d'un séminaire stratégique touchant l'ensemble des partenaires impliqués (Ministère de l'Habitat, Ministère des Finances, etc)
- 2 Formaliser et communiquer à l'interne et l'externe la mission de l'ANHI
- 3 Mettre en oeuvre les mécanismes d'établissement de plans à moyen et long termes tels que, par exemple, des outils de mesure pour atteindre la couverture progressive du champ d'action foncier de l'ANHI
- 4 Construire un système de direction par objectifs consistant à traduire les plans en objectifs opérationnels et fonctionnels à tous les niveaux de l'organisation et des zones d'activités y incluant les Agences régionales
- 5 Obtenir l'aval du Conseil d'administration pour entériner tous les objectifs globaux à moyen et long termes

5 2 2 Système de contrôle de gestion

Le contrôle de gestion contribue à la réalisation des objectifs opérationnels de l'organisation

Le Conseil d'administration et la Direction générale sont responsables du contrôle de gestion Ils doivent faire connaître au sujet de quels indicateurs ils ont besoin d'information en précisant les objectifs auxquels ils s'intéressent Car, les cibles et les indicateurs permettent de s'assurer en permanence de la sauvegarde du patrimoine, de l'application des directives et de la réalisation des performances attendues

Recommandation

L'ANHI devrait procéder à la création d'un système de contrôle de gestion centralisé au niveau du Siège et décentralisé au niveau des Agences régionales

Actions

- 1 Créer le poste de chef de service - Contrôle de gestion sous la responsabilité du Directeur général adjoint
- 2 Identifier des cibles et des indicateurs en matière de performance et de productivité ainsi que des indices financiers, des normes et des standards
- 3 Créer un tableau de bord qui convienne à la fois au conseil d'administration, à la Direction générale et aux Directeurs opérationnels
- 4 Obtenir les cibles et publier les résultats mensuellement
- 5 Compléter le système comptable et statistique permettant d'alimenter les outils de contrôle de gestion (comptabilité analytique, budget, coût de revient, etc)

5 2 3 Pouvoirs et responsabilités

Le contrôle interne repose, au bout de compte, sur la prise en charge par les employés de la responsabilité de leur décision et de leurs actions. Ainsi, le pouvoir devient la capacité d'accomplir certaines tâches dans des limites définies et la responsabilité d'accomplir son devoir vis-à-vis ces tâches.

Recommandation

L'ANHI devrait se structurer organisationnellement de manière à déléguer les pouvoirs, à partager les responsabilités et à rendre compte des décisions.

Actions

- 1 Construire les mécanismes de délégation de pouvoir en relation avec l'engagement, l'ordonnement et le paiement après négociation avec le Ministère de l'Habitat et le Ministère des Finances
- 2 Revoir les définitions de fonction liées aux délégations de pouvoir mises en place
- 3 Obtenir l'approbation du Conseil d'administration pour favoriser la procédure interne d'autorisations finales régissant la délégation de pouvoir
- 4 Créer un processus de circulation de l'information relative aux pouvoirs délégués
- 5 Revoir avec le Cabinet Masnaoui & Associés l'état des 25 procédures recensées en 1994 dans le sens
 - a) D'intégrer la vision globale du contrôle interne au niveau de la planification stratégique, le contrôle de gestion, la délégation de pouvoir, etc ,
 - b) D'introduire les procédures comptables telles que prévues par la réglementation en vigueur,
 - c) De permettre la décentralisation des décisions au niveau des Agences régionales

5 2 4 Ressources humaines

L'ANHI dispose de ressources humaines importantes en termes d'engagement, de pourcentage d'encadrement et de culture d'entreprise. En général, les employés sont grandement influencés par les politiques et actions en matière de ressources humaines et par les systèmes de récompenses.

Recommandation

L'ANHI devrait procéder à la création d'une Direction ressources humaines responsable du recrutement, de la formation, de l'évaluation de la performance, des promotions, du cheminement de carrière, de l'équité, etc.

Actions

- 1 Créer le poste de Directeur divisionnaire - Ressources humaines sous la direction du Directeur général adjoint
- 2 Mettre en place les outils, procédures, formules tels que la politique d'embauche et de rémunération, le relevé du personnel, la politique de temps supplémentaire et des vacances, la politique d'évaluation du personnel, etc.

- 3 Favoriser l'embauche de ressources humaines dans les domaines de la gestion, de l'informatique et du marketing
- 4 Etablir un plan de formation et mettre sur pied une série de cours techniques et de gestion adapté aux besoins de perfectionnement et de réorientation du personnel
- 5 Identifier et promouvoir les trois ou quatre valeurs distinctives sur lesquelles reposent les fondements de l'institution (voir la Section 7 7 pour la liste des valeurs notées lors des entretiens)
- 6 Développer un programme annuel d'évaluation du personnel en concertation avec les ministères concernés et basé sur l'accomplissement individuel, la récompense matérielle de l'effort et le plan de carrière

5 2 5 Communications

Pour que les contrôles internes soient fonctionnels, les canaux de communication doivent permettre la diffusion rapidement et efficacement d'un large éventail d'informations interne et externes

Recommandation

L'ANHI devrait améliorer son réseau multifonctionnel permettant aux décideurs de disposer des informations en temps voulu

Actions

- 1 Compléter l'acquisition et l'installation des équipements informatiques nécessaires à l'établissement du lien entre les Agences régionales et le Siège
- 2 Reconsidérer les différents Comités spécialisés et instituer un Comité directeur de coordination (opérationnel et fonctionnel) qui se réunirait au minimum mensuellement
- 3 Mettre en oeuvre les divers recommandations issues des études relatives au système d'information et les intégrer dans le cadre du projet contrôles internes et décentralisation

5 2 6 Audit interne

La mission de l'Audit interne est d'aider les gestionnaires (à tous les niveaux) afin de minimiser les risques associés à leurs opérations en leur fournissant des conseils, de la formation, des outils de gestion et des recommandations, afin de favoriser l'atteinte de leurs objectifs

En outre, l'Audit interne assiste la direction à maintenir une saine gestion de l'ensemble des activités de l'entreprise, en lui fournissant des évaluations et une opinion sur la suffisance, l'observance et l'efficacité des contrôles internes mis en place par les gestionnaires

Recommandation

L'ANHI devrait modifier le poste de Contrôle interne et procéder à la création de la fonction Audit interne dont le rôle sera d'assister les gestionnaires dans l'exercice du contrôle interne et d'évaluer la suffisance, l'application et l'efficacité des contrôles internes mis en place

Actions

- 1 Créer le poste d'Attaché de direction - Audit interne sous la responsabilité du Directeur général
- 2 Mettre en place les outils nécessaires au fonctionnement du poste tel que la charte, le manuel des procédures, le plan de travail, etc
- 3 Elaborer un programme de sensibilisation pour l'ensemble des cadres ainsi qu'un programme de formation de l'auditeur interne et de quelques ressources supplémentaires
- 4 Envisager la création d'un Comité d'audit interne dans une phase ultérieure et dans la perspective de la suppression du contrôle a priori de l'Etat
- 5 Introduire les mécanismes de contrôles internes prévus dans ce rapport à tous les niveaux de la gestion

5.3 Conclusion et recommandations en matière de décentralisation

Les actions générales proposées en vue de mettre en place un système de contrôles internes efficace et moderne, doivent être intégrées dans le cadre du processus de décentralisation enclenché par l'ANHI

En effet, la volonté de décentralisation introduit des contraintes nouvelles en matière de contrôles internes qu'il convient de définir, afin donner une réponse adéquate aux différents risques inhérents à la dispersion géographique des activités et des centres de décision

Des entretiens avec les différents responsables de l'ANHI, il ressort que la décentralisation des activités de l'Agence vise deux objectifs essentiels

- Faire des Agences régionales de l'ANHI un instrument au service des politiques régionales, en rapprochant du terrain les centres de décision,
- Améliorer l'efficacité opérationnelle, en termes de délai de réalisation des projets et de mobilisation des ressources, en évitant les « goulots d'étranglement » inhérents à la centralisation des responsabilités

Si les objectifs généraux de la décentralisation sont généralement bien définis par les différents responsables de l'ANHI, par contre les politiques permettant de les atteindre n'ont pas été précisées ni formalisées

5 3 1 Définition des politiques de décentralisation

Compte tenu des objectifs définis par l'ANHI, nous avons identifié trois politiques de décentralisation qu'il serait possible d'appliquer

- Les Agences régionales constituent un outil de représentation du Siège au niveau local,
- Les Agences régionales constituent l'outil de production des services rendus par l'ANHI,
- Les Agences régionales constituent une subdivision de l'ANHI en centres de profit

Il convient de signaler que ces trois politiques impliquent des choix spécifiques en matière d'organisation, de moyens humains et financiers, de procédures, de niveau de délégation de pouvoirs et de système d'information et de gestion

Nous nous proposons d'exposer le contenu de chacune de ces politiques et de préciser dans chaque cas, les risques qu'elles introduisent et les grandes orientations du système de contrôles internes qui pourrait s'y intégrer

5 3 2 Les Agences régionales comme outil de représentation de l'ANHI

Mission

Les Agences régionales ont pour mission de représenter au niveau local les intérêts de l'ANHI, et de s'assurer de la bonne exécution des tâches définies par le Siège en matière de réalisation de projets, de collecte des fonds et de commercialisation des lots

Objectifs

Les objectifs des Agences régionales sont définis en termes de degré de réalisation des tâches définies par les différentes Directions centrales (délais, quantités, qualité)

Risques

Le système de contrôles internes devra permettre de répondre essentiellement aux trois risques principaux suivant

- *Insatisfaction de la clientèle* Celle-ci peut-être due en particulier aux retards de livraison des lots, à la mauvaise qualité des ouvrages, aux retards dans leur remboursement en cas de désistement, etc ,
- *Non respect des directives, règles et lois* Il s'agit essentiellement des directives en matière de régularisation de la situation juridique du support foncier, de réalisation et de commercialisation des projets,
- *Information insuffisante et non fiable* Les décisions étant prises au Siège, celui-ci reste tributaire de la pertinence et de la rapidité des informations qu'il reçoit des Agences, aussi bien sur le plan technique, financier que commercial

Organisation

Les Agences régionales ne sont pas rattachées à une Direction unique mais exécutent les directives de toutes les entités responsables au niveau central (Direction de projets, Direction financière, Direction commerciale, etc)

Dans ce cadre, la nécessité d'une Direction de coordination des agences est impérieuse pour faciliter la communication interne consistant, d'une part en la transmission des directives des Directions vers les Agences et d'autre part en la collecte et la diffusion au niveau du Siège des informations et requêtes en provenance des Agences

Moyens

La structure au niveau des Agences est relativement allégée et comprend surtout un personnel d'exécution bien rôdé à l'application des directives et procédures

Par contre au niveau du Siège, il est nécessaire de disposer d'un encadrement bien étoffé pour assurer la définition de politiques, la diffusion de directives et instructions, en contrôler

l'exécution par les Agences et faire aboutir rapidement les dossiers et les requêtes transmis par les Agences

Les moyens techniques, principalement en matière de suivi des projets et de collecte des fonds, sont décentralisés mais définis et suivis par le Siège

La gestion des moyens financiers est très centralisée, le Siège étant seul habilité à arbitrer l'allocation des ressources aux différents projets

Délégations de pouvoirs

Les procédures sont définies dans l'esprit d'assurer en priorité l'application conforme et homogène des instructions de la Direction centrale, les Agences n'ayant en fait aucun pouvoir de décision et donc doivent se référer en permanence aux organes centraux de décision

Il est cependant possible de décentraliser les dépenses de caisse jusqu'à un certain niveau, pour permettre le paiement sur place des menues dépenses

Procédures

Les procédures de fonctionnement des agences auront trait essentiellement aux aspects suivants

- Suivi des travaux par les Agences,
- Vente des lots aux « attributaires »,
- Collecte des fonds,
- Communication périodique des informations au Siège,
- Fonctionnement de la caisse locale

Système d'information et de gestion

Celui-ci doit être conçu pour répondre aux besoins opérationnels suscités

Ainsi, les Agences devront alimenter la base de données centrale par les informations relatives aux réalisations physiques et disposer des outils de suivi individuels des dossiers de projet et des « attributaires »

Les indicateurs seront surtout exprimés en termes de degré et de délais de réalisations physiques (avancement des travaux, ventes, collectes de fonds)

Audit interne

L'Audit interne s'intéressera à tous les aspects du contrôle interne suscités afin de s'assurer de leur bon fonctionnement, mais devra en outre vérifier dans quelle mesure l'action des Agences est convenablement contrôlée par les Directions concernées et que le système permet une circulation correcte de l'information

5 3 3 Les Agences régionales comme outil de production de l'ANHI

Mission

Les Agences régionales constituent l'outil permettant à l'ANHI de produire et de commercialiser les services destinés à la clientèle locale

Objectifs

Les objectifs sont définis essentiellement en termes de

- Quantité produite,
- Coût unitaire de production,
- Délais de production,
- Nombre de commercialisation,
- Délai moyen de commercialisation,
- Taux de recouvrement des créances

A noter que dans ce cas, les Agences n'ont pas pour objectif d'assurer l'équilibre financier de leur exploitation, mais de fournir un produit donné selon des quantités, délais et qualité définis

Risques

Le système de contrôles internes doit permettre, outre les risques identifiés précédemment, de répondre aux trois nouveaux risques inhérents à un niveau de décentralisation plus large, à savoir

- *Fraudes, malversations et conflits d'intérêts* Ces risques vont concerner en particulier la passation et l'exécution des marchés, les conditions d'attribution des lots, le paiement des dépenses déléguées,
- *Coûts anormalement élevés et excessifs* En raison de la décentralisation des décisions en matière de réalisation de projets, des écarts d'une Agence régionale à l'autre peuvent apparaître quant au coût de production des lots à commercialiser. La décentralisation peut aussi générer des coûts administratifs plus élevés, en raison de la dispersion géographique des moyens humains et techniques,
- *Inefficacité et inefficience de fonctionnement* Ce risque peut apparaître dans la réalisation des différents objectifs fixés (quantité produite, délais de réalisation, quantité commercialisée, etc), puisque ce niveau de décentralisation implique leur transfert du Siège aux Agences. Il peut également être généré par l'indisponibilité ou l'insuffisance des compétences au niveau local, eu égard à l'étendue des responsabilités

Organisation

Les Agences constituent des unités opérationnelles indépendantes des autres Directions de l'ANHI et assurent seules la fonction « production »

Elles n'ont pas de relations hiérarchiques avec les autres Directions du Siège, mais simplement des relations fonctionnelles ou de « client » à « fournisseur »

Elles rendent compte directement à la Direction générale, celle-ci pouvant néanmoins déléguer cette tâche à une Direction technique que l'on pourrait appeler « Direction des projets »

Il est également nécessaire, dans cette optique de séparer les fonctions « réalisation de projets » et « achats et marchés », actuellement concentrées au sein d'une même Direction

Ainsi, à l'exclusion des achats locaux et de la passation de certains marchés limitativement définis, l'essentiel de la fonction achats et marchés resterait centralisée au Siège de l'ANHI,

mais la Direction qui en aurait la charge agirait en qualité de « prestataire de service » pour les Agences régionales

Cette Direction serait également chargée de définir les règles et standards pour les opérations décentralisées et de veiller au respect des procédures définies en la matière

En outre, afin d'assurer une séparation adéquate des tâches, il est essentiel de conserver au niveau du Siège les fonctions suivantes

- La gestion des ressources (humaines, financières),
- La gestion comptable,
- La gestion du patrimoine,
- Le marketing,
- Le système de pilotage (contrôle de gestion central),
- L'audit interne

Cette organisation permet de mieux maîtriser les principaux risques identifiés au niveau des activités de l'ANHI, tout en opérant une décentralisation des activités

Moyens

Les moyens doivent permettre aux Agences de disposer d'une autonomie totale pour réaliser leur mission, ce qui suppose un niveau d'encadrement appréciable, non seulement en matière technique, mais également de gestion (approvisionnements et marchés, commercial, contrôle de gestion décentralisé, etc)

Au niveau du Siège, la structure humaine est allégée pour toutes les fonctions techniques, commerciales, recouvrements et suivis administratifs

Par contre, les moyens humains seront relativement plus renforcés pour les fonctions financières (et notamment comptables), gestion du patrimoine et des ressources humaines qui restent entièrement centralisées

Pour les fonctions gestion des marchés et marketing qui interviennent surtout au niveau de la définition des politiques, la gestion des « gros dossiers » et le contrôle interne des activités qui leur sont rattachées, celles-ci auront surtout besoin de « gros calibres »

Les moyens financiers sont collectés et suivis au niveau local pour les ventes de lots aux « attributaires », au niveau central pour les subventions, les emprunts et les « gros dossiers » (ex Maîtrise d'ouvrage déléguée rémunérée à la commission)

L'affectation des ressources financières est centralisée, mais les Agences disposent de dotations budgétaires définies annuellement et débloquées mensuellement en fonction de leurs besoins et des ressources disponibles au niveau central

Délégations de pouvoirs

Les délégations de pouvoirs doivent permettre aux Agences de remplir efficacement leur mission

Dans ce cadre, les Agences devraient avoir

- Toutes les prérogatives en matière d'engagement et d'ordonnement des paiements relatifs aux dépenses liées au fonctionnement, dans les limites fixées par le budget, leur permettant d'assurer le fonctionnement efficace des moyens dont ils ont la charge,
- Des pouvoirs limités à certains seuils (à définir) pour engager et ordonner le paiement des dépenses relatives aux opérations liées à la réalisation des projets, dans le cadre des objectifs négociés avec la Direction générale et des ressources financières qui leur seraient allouées

Les seuils peuvent être définis en fonction de la nature des opérations et des risques qui leur sont attachées. Cependant, en vue d'éviter la décentralisation des contrôleurs financiers, il est nécessaire que ces seuils soient inférieurs à ceux dont dispose la Direction générale de l'ANHI en matière d'engagement.

La responsabilité en matière de politique commerciale et de choix de projets restera centralisée au niveau du Siège, mais chaque Agence régionale devra participer à l'identification des opportunités d'affaires et recommander la politique commerciale adéquate compte tenu des spécificités locales.

En ce qui concerne l'Agence comptable, et en attendant les réformes attendues du système de contrôle financier de l'Etat, il conviendrait de décentraliser également ses activités pour les paiements et opérations réalisées au niveau local.

Procédures

Les procédures devront être mises en place dans l'objectif d'assurer l'homogénéité d'exécution par toutes les Agences des opérations déléguées et le reporting régulier portant sur les résultats obtenus (obligation de rendre compte).

Par ailleurs, elles définiront le cadre précis des partages de responsabilités et de la circulation de l'information entre les Antennes régionales et le Siège, pour les aspects suivants non délégués ou partiellement délégués.

- Procédures budgétaires,
- Procédures d'engagement des dépenses,
- Procédures d'enregistrement comptable,
- Procédures de règlement des dépenses,
- Procédures de gestion de la trésorerie,
- Procédures en matière de commercialisation,
- Procédures de contribution aux ressources globales de l'ANHI

Système d'information

Le système d'information et de gestion devra être assez sophistiqué et permettre, en plus des données définies dans le cas précédent, de disposer d'un éventail assez large d'informations relatives notamment à la gestion de trésorerie, au suivi des coûts de revient et budgets et aux différents aspects comptables des opérations déléguées.

La comptabilité générale resterait centralisée. Bien que la saisie des données locales serait décentralisée, leur validation est effectuée par le Siège, après vérification des pièces comptables transmises régulièrement par les Agences.

La configuration du système informatique (matériel, applications, réseaux) est plus complexe.

La batterie d'indicateurs d'activité et de performance est beaucoup plus large puisqu'elle devra intégrer la notion d'optimisation des coûts et de la gestion des moyens mis à la disposition des Agences régionales

Une comptabilité analytique fine par Agence et par projet est indispensable pour permettre le suivi des coûts de revient

Dans ce cas, il est conseillé que chaque agence dispose d'un Contrôleur de gestion pour assister la Direction locale dans la maîtrise de sa gestion et dans le reporting régulier au Siège

Audit interne

L'Audit interne (activité non décentralisée par excellence) prend dans ce cas une dimension plus importante, compte tenu des risques liés à la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités

En particulier, il devra s'assurer que les informations financières communiquées par les Agences sont fiables et que les ressources sont utilisées avec économie, efficacité et efficience

La préoccupation relative à l'application homogène des directives et politiques fixées par la Direction générale devient d'autant plus importante que croissent les risques de dérapages liés à la décentralisation des activités

5 3 4 Les Agences régionales comme centres de profits

Mission

Les Agences régionales ont pour mission de réaliser au niveau régional la mission globale dévolue à l'ANHI, et ce dans les meilleures conditions de rentabilité et d'efficacité

Objectifs

Les objectifs seront définis notamment en termes de taux d'éradication de l'habitat insalubre au niveau local, et en termes déséquilibre financier et de profitabilité de leur exploitation propre

L'objectif de chaque agence est de réaliser son programme tel qu'arrêté en accord avec la Direction générale, tout en assurant son équilibre sur le plan budgétaire et sur le plan des résultats d'exploitation

Au niveau central, l'ANHI doit veiller à la réalisation de sa mission d'ensemble tout en assurant l'équilibre financier global de l'institution, notamment grâce à l'affectation à certaines régions des surplus dégagés par d'autres régions et à la répartition des ressources additionnelles qu'elle aura pu mettre en place (subventions, aides etc)

Risques

Compte tenu de la décentralisation effective des centres de décision, les risques seront accrus et, outre ceux définis précédemment, pourraient s'exprimer en termes de

- *Non respect de la mission de l'ANHI* En raison des pressions locales qui deviendraient plus fortes et de la disparité des situations et des capacités de chaque responsable, les

risques de dérapage par rapport à la mission de l'ANHI pourraient augmenter, notamment dans le choix des projets et les politiques en matière de commercialisation,

- *Destruction ou perte de ressources ou d'éléments du patrimoine* Celles-ci pourraient toucher le patrimoine foncier si le dispositif local de gestion est insuffisant, les ressources humaines si les politiques de motivation ne suivent pas l'accroissement des responsabilités, les ressources financières et notamment les avances des bénéficiaires si la crédibilité de l'agence est mise en cause,
- *Pertes de revenus* Ces pertes pourraient essentiellement provenir de mauvais choix au niveau de la conception et de la réalisation des projets, de coûts de revient prohibitifs rendant les prix de vente du projet incompatibles avec les capacités du marché local, de l'inaptitude ou de l'incapacité des dirigeants locaux à saisir les opportunités d'affaires, etc

Organisation

Les structures sont très décentralisées et chaque Agence régionale devra maîtriser localement toutes les fonctions nécessaires à son fonctionnement (technique, commercial, ressources humaines, finances, comptabilité, etc)

Les Agences dépendent directement de la Direction générale ou d'une seule Direction opérationnelle

Au niveau central, l'ANHI agit comme un holding qui ne conserve que les activités d'orientation stratégique, de contrôle de gestion et d'audit interne

Moyens

Les moyens humains sont décentralisés vers les Agences qui doivent disposer de tout l'encadrement nécessaire à la supervision de toutes les activités

Le Siège est alors réduit au staff de Direction générale chargé de la définition des stratégies marketing, de la gestion globale des ressources financières (notamment les ressources externes), de la centralisation des données comptables, du contrôle de gestion et de l'audit interne

Les moyens financiers mobilisés par chaque région lui sont affectés en priorité pour la réalisation de ses propres projets, sous réserve de sa participation à la couverture des frais du Siège et au remboursement des crédits qui lui ont été affectés

Délégations de pouvoirs

Les délégations de pouvoirs aux agences sont très larges et incluent aussi bien les dépenses de fonctionnement que celles relatives aux opérations, et ce dans le cadre des budgets annuels négociés avec la Direction générale et approuvés par le Conseil d'administration

Tous les dispositifs de contrôle a priori de l'Etat devront disparaître afin que les directions régionales puissent être entièrement responsables de leur gestion L'ANHI peut cependant conserver des contrôles a priori au niveau interne pour tous les aspects stratégiques

En effet, l'organisation en centres de profits suppose l'entière autonomie des responsables quant à la gestion de leur activité Seuls les objectifs et les moyens sont définis, après négociation

Dans ce cadre, le contrôle a priori de l'Etat tel que pratiqué actuellement devra être progressivement remplacé par un système de contrôle a posteriori, doublé d'un système de contrôles internes efficace permettant d'assurer notamment la sécurité des actifs

Procédures

Les procédures devront couvrir la totalité des activités mais prévoir des possibilités d'adaptation selon les spécificités locales, dans certaines limites et à condition de respecter le cadre général défini au niveau central

Les procédures comptables devront être renforcées, compte tenu des risques d'altération de l'information financière introduites par la multiplicité des centres (notamment en matière d'unicité des méthodes d'enregistrement et d'évaluation)

A cet égard, il est important de signaler que le processus de décentralisation devra être très attentif aux aspects comptables, compte tenu de l'insuffisance des procédures actuelles en la matière

Système d'information

Le système d'information doit permettre aux Agences de disposer de tous les outils de gestion relatifs aux activités qu'elle gèrent. Il doit être construit d'abord en fonction des besoins des Agences avec une consolidation de la base de données au niveau du Siège, contrairement au système actuel basé sur la satisfaction en priorité des besoins centraux

La comptabilité générale sera tenue par chaque centre et centralisée périodiquement au Siège par l'intermédiaire soit d'un compte de liaison ou d'une consolidation des journaux

En plus des éléments cités dans les deux précédents cas, il sera nécessaire de mettre en place un système de gestion par centre de profit permettant de dégager périodiquement les résultats financiers réalisés par chaque Agence, après imputation des charges communes et prise en compte des facturations internes

La batterie des indicateurs sera complétée par tous les éléments permettant d'apprécier la contribution de l'Agence à la réalisation globale de la mission de l'ANHI et à ses résultats financiers en terme de marges et de cash-flow

Bien entendu, chaque Agence devra disposer, outre d'un service comptable et financier, d'un contrôleur de gestion chargé de gérer le système d'information et de gestion

Audit interne

L'Audit interne, toujours centralisé, aura en plus pour mission de vérifier la qualité des opérations de consolidation, la fiabilité des résultats financiers dégagés par chaque agence, l'aptitude du système de contrôles internes à préserver l'ANHI du risque de non maîtrise de la gestion globale de ses activités, compte tenu en particulier de l'impact possible des pressions locales sur le choix et les modalités d'exécution des projets

5 3 5 Conclusions générales relatives à la politique de décentralisation

A travers l'examen des différentes politiques de décentralisation proposées et de leur impact sur le contrôle interne, il est possible de tirer les conclusions suivantes

- 1 Les trois politiques de décentralisation proposées sont certes différentes, mais pour autant qu'elles correspondent à la stratégie définie par les organes de décision de l'ANHI, leur mise en oeuvre peut s'inscrire dans le cadre d'un processus en trois étapes
- 2 En effet, il apparaît que l'action des Agences de l'ANHI se situe actuellement dans la première conception de la décentralisation, celles-ci étant plutôt qualifiées d'Antennes régionales, ce qui traduit leur rôle limité de représentation
- 3 Certains des outils du contrôle interne tels que définis dans cette première conception, n'existent pas encore à l'ANHI ou sont en cours de mise en place. Ce qui signifie que même dans cette optique, il convient d'abord de mettre en oeuvre les actions proposées dans les chapitres précédents, avant d'envisager le passage à une phase ultérieure
- 4 La deuxième politique de décentralisation implique l'existence d'un système de contrôles internes plus sophistiqué, sans remettre en cause fondamentalement les mécanismes actuels de contrôle a priori par l'Etat des activités de l'ANHI. En conséquence, sa mise en oeuvre peut être envisagée dans des délais relativement courts (deux à trois ans), sous réserve que le dispositif de contrôles internes adéquat soit institué
- 5 La troisième politique de décentralisation constitue la phase ultime du processus qui implique l'existence d'un système de contrôles internes quasi-parfait et d'un niveau de confiance très élevé dans les capacités et l'engagement des managers locaux
- 6 Cette politique ne peut être envisagée si l'ANHI ne dispose pas d'une bonne vision de son devenir, d'outils performants de planification stratégique et de gestion. Elle présuppose une réforme en profondeur du système de contrôle a priori de l'Etat afin que puissent s'exprimer l'esprit d'initiative des gestionnaires dans un cadre motivant et responsable. Aussi, nous pensons qu'un délai de l'ordre de cinq ans serait nécessaire pour permettre la mise la place de tous les dispositifs permettant d'assurer le succès de l'opération
- 7 Ceci dit, le processus de décentralisation n'est pas forcément rectiligne, dans la mesure où il n'est pas indispensable que toutes les Agences passent d'une étape à l'autre de façon simultanée

Il est en effet possible et même souhaitable que certaines Agences soient érigées en Agences pilotes et servent de laboratoire à la mise en oeuvre des différentes étapes identifiées ci-dessus, avant leur généralisation aux autres Agences

5.4 Conclusions et recommandations en matière de contrôle a priori de l'Etat

L'examen des dispositions en vigueur en matière de contrôle de l'Etat sur la gestion et les activités de l'ANHI a permis de dégager la conclusion que l'Agence était soumise à un contrôle pesant et multiforme, exerce aussi bien par la tutelle technique que financière, contrôle qui aboutit en fait à la déresponsabilisation des dirigeants, sans garantir la sécurité des opérations

Aussi, dans l'optique des réformes entreprises par l'Etat pour dynamiser le secteur public et compte tenu des spécificités de l'ANHI largement développées dans les chapitres précédents,

nous pensons qu'il serait nécessaire d'assouplir progressivement le dispositif de contrôle a priori des tutelles techniques et financières sur les activités de l'Agence

Dans ce cadre, et compte tenu des efforts déployés par l'ANHI pour renforcer et moderniser son système de contrôles internes, nous formulons ci-après nos recommandations en la matière

5 4 1 Relations avec la tutelle technique

L'ANHI est soumise à un contrôle a priori et a posteriori exercé par le Ministère de l'Habitat en sa qualité de tuteur technique de l'Agence, mais également en sa qualité de Président du Conseil d'administration de la Société attribuée à ce Ministère à travers le Ministre de l'Habitat

Le contrôle a priori exercé par la tutelle technique sur l'ANHI concerne un certain nombre d'actes dits stratégiques, mais du fait de l'absence de réglementation régissant les rapports entre les entreprises publiques et le Ministère dont ils dépendent, ce contrôle s'étend en fait à la quasi-totalité des opérations importantes réalisées par l'Agence, suite notamment à l'institution du Comité de suivi technique, financier et commercial

Aussi, nous recommandons dans une première étape, de clarifier le cadre d'intervention de la tutelle, en la distinguant clairement de l'intervention du Président qui agit en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les statuts et/ou par le Conseil d'administration et des responsabilités qui lui sont reconnues de par la Loi

Il y a lieu de rappeler que les relations entre le Président et le Directeur général de l'ANHI sont actuellement délimitées par la délégation de pouvoirs en date du 2 Octobre 1997. Cependant, ces pouvoirs sont parfois contredits par des notes et circulaires émanant du Ministère de l'Habitat

Nous pensons que cette question sera tranchée avec la mise en vigueur en 1999 de la Loi 17-95 relative aux Sociétés anonymes

En effet, en vertu des articles 63 et 74 de ladite Loi, le Président du Conseil d'administration, qui doit être obligatoirement une personne physique, assume sous sa responsabilité la Direction générale de l'Institution. Cependant, l'article 67 prévoit que, sur proposition du Président, le Conseil d'administration peut donner mandat à une ou plusieurs personnes physiques à l'effet d'assister le Président en qualité de Directeur général

En d'autres termes, le mandat du Directeur général ne sera plus défini par le Président, mais par le Conseil d'administration, ce qui modifiera notablement les relations entre eux et constituera un facteur à même de renforcer la stabilité de l'équipe de direction de l'entreprise et de ses pouvoirs

Il est donc clair que la confusion entre l'intervention du Ministre en tant que tuteur technique et en tant que Président du Conseil d'administration ne sera plus possible, eu égard aux responsabilités personnelles qu'assume ce dernier au regard de la Loi dans la gestion de l'Institution

Par conséquent, il reste à définir de manière conventionnelle, le cadre d'intervention de du Ministère de l'Habitat en sa qualité de tuteur technique de l'ANHI et définir clairement les

operations qui requièrent son approbation préalable, étant entendu que le contrôle a posteriori est exercé dans le cadre du Comité permanent d'audit

A noter que dans certains établissements publics au Maroc, la tutelle technique n'intervient que dans les opérations soumises au Contrôle financier, préalablement à la transmission des documents correspondants au visa de ce dernier

Cette conception nous semble logique compte tenu de l'unicité de l'Etat et du fait que la convention du 24 Février 1984 a été signée conjointement par le Ministre de l'Habitat et le Ministre des Finances

5 4 2 Relations avec la tutelle financière

Les relations avec la tutelle financière sont assises sur une base légale incontournable, à savoir le Dahir du 14 Avril 1960, renforcée par la convention de 1984

Certes, un projet de réforme du contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques est actuellement à l'étude, mais aucune visibilité sur ses chances et délais d'aboutissement n'existe en l'état actuel des choses

5 4 2 1 Projet de réforme du contrôle financier de l'Etat

Ce projet est basé sur l'identification de trois scénarios

Scénario 1 *Maintien d'une implication forte de l'Etat sur la gestion, l'orientation et l'évaluation des organismes publics*

Ce scénario suppose le maintien de la réglementation actuelle, éventuellement complétée par des décrets et arrêtés fixant les modalités particulières de contrôle pour chaque type d'organisme

Ainsi, un assouplissement du dispositif de contrôle a priori de l'Etat est préconisé, notamment pour les entreprises marchandes concurrentielles (cas de l'ANHI), sur la base d'une contractualisation des rapports mettant en oeuvre les « meilleures pratiques actuelles » telles que la réquisition de l'agent comptable par l'ordonnateur, le relèvement des seuils de visa, la distinction entre charges fixes et variables, etc

Scénario 2 *Transfert du pouvoir d'orientation, de gestion et d'évaluation au « gouvernement d'entreprise »*

Ce scénario est basé sur le développement de systèmes d'évaluation a posteriori et de systèmes de sanctions, avec limitation stricte voire suppression des interventions externes directes de l'Etat dans la gestion et l'orientation de l'entreprise

Il s'appuie sur le renforcement du rôle du Conseil d'administration et la responsabilisation personnelle des administrateurs, nommes *intuitu personae* par l'Etat, et suppose donc une modification fondamentale de la réglementation actuelle et un repositionnement du rôle de la puissance publique

Scénario 3 *Renforcement progressif et adapté du « gouvernement d'entreprise »*

Ce troisième scénario a été envisagé pour pallier les risques de dérapage que présente une mise en place brutale du deuxième scénario. Il prévoit par conséquent une intervention externe de l'Etat modulée en fonction de la « maturité » des organismes.

Dans ce cas, le contrôle du Ministère des Finances est opéré à travers un « Commissaire d'Etat » qui exerce une mission de supervision de l'organisme, rend compte de ses travaux au Ministre des Finances et peut être doté d'un droit d'intervention sur certains actes de gestion, si la faiblesse du système de contrôles internes le justifie.

Les attributions de l'Agent comptable seraient réaménagées et assurées

- Soit par le Directeur financier et comptable de l'organisme, nommé par le Ministre des Finances, relevant de ce dernier et exerçant les mêmes responsabilités que l'Agent comptable actuel, étendues au contrôle des engagements et à la tenue de la comptabilité générale,
- Soit par un Agent comptable « vérificateur » dont le rôle serait limité à un contrôle de régularité des paiements, sans référence au budget.

5 4 2 2 Propositions d'assouplissement du contrôle a priori de l'Etat sur l'ANHI

Compte tenu des orientations retenues dans les trois scénarios et en attendant l'aboutissement du projet de réforme, nous préconisons deux actions distinctes, qui se situent entre le premier scénario et le troisième scénario.

- La première relative à l'intervention du Contrôleur financier,
- La seconde relative à l'intervention de l'Agent comptable.

Intervention du Contrôleur financier

En ce qui concerne le contrôle a priori exercé par le Contrôleur financier, nous pensons qu'il serait possible de l'assouplir de façon considérable en négociant avec le Ministère des Finances le relèvement des seuils d'approbation définis par le texte de 1992, et ce dans le cadre d'un contrat-programme entre ce Ministère, le Ministère de l'Habitat et l'ANHI, établi sous forme d'un avenant à la Convention de 1984.

Ce contrat-programme définirait un certain nombre d'étapes de relèvement des seuils suscités au fur et à mesure que l'Agence complète son système de contrôles internes, selon un planning précis, ce qui permettra au Ministère des Finances d'une part d'avoir l'assurance qu'il existe un dispositif suffisant pour garantir la protection des actifs, la production d'une information financière fiable, l'application des règles et lois en vigueur et la promotion de l'efficacité et l'efficience dans la gestion.

L'assouplissement du contrôle a priori se justifie d'autant plus qu'avec l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur le commissariat aux comptes et l'institution du Comité permanent d'audit, le Ministère des Finances renforce notablement ses moyens d'intervention a posteriori.

Intervention de l'Agent comptable

En ce qui concerne le contrôle a priori exercé par l'Agent comptable, celui-ci est prévu par la Loi et ne peut être supprimé que, soit par la volonté du législateur, soit par l'entrée dans le

capital de l'ANHI d'autres actionnaires que l'Etat et des établissements et collectivités publiques

Cependant, il convient de signaler que si le Dahir de 1960 prévoit la nomination des Agents comptables, par contre celui-ci laisse le soin au Ministre des Finances de fixer les « *regles relatives à l'organisation financière et comptable et à la tenue de la comptabilité* » des organismes soumis au contrôle financier de l'Etat

Or, à ce jour, aucun arrêté n'a été signé par le Ministre des Finances pour préciser le cadre et les modalités d'intervention de l'Agent comptable dans le cas de l'ANHI, contrairement à d'autres organismes publics

Aussi, nous pensons qu'un élément de l'édifice reste à construire et qu'il n'est pas interdit de penser que les grandes lignes de cet arrêté pourraient effectivement être dessinées dans le cadre du contrat-programme suscité

Ceci est d'autant plus vrai que, dans la pratique, l'Agent comptable de l'ANHI est placé dans l'impossibilité matérielle d'assumer pleinement ses responsabilités, notamment en ce qui concerne le recouvrement des recettes et la tenue de la comptabilité selon les normes du CGNC

De même, s'il est aisé de comprendre la nécessité d'observer la rigueur budgétaire pour les organismes dépendant entièrement ou principalement du budget de l'Etat, il est difficile de concevoir une application stricte de ce concept pour une entreprise telle que l'ANHI, agissant de plus en plus dans un cadre concurrentiel et dont l'action sociale est par nature pragmatique

En effet, on voit mal comment l'ANHI peut refuser une opportunité de résoudre un problème social ponctuel tout en assurant l'équilibre financier de l'opération, sous prétexte que ladite opération n'a pas été budgétée

De même, compte tenu de l'aspect stratégique que revêt la réserve foncière pour un aménageur foncier, il serait également anormal que l'Agence ne puisse saisir l'opportunité d'acquérir un terrain à de bonnes conditions financières, sous prétexte de rigueur budgétaire, sachant qu'il est souvent techniquement impossible de prévoir à l'avance que tel ou tel terrain serait disponible à l'achat l'année suivante

Par ailleurs, compte tenu de l'évolution du système d'information, permettant à l'Agent comptable d'accéder directement à la base de données comptables en vue de vérifier toute opération effectuée par l'ANHI, nous pensons qu'il y aurait lieu de revoir les modalités techniques d'intervention de l'Agent comptable, qui nous semblent quelque peu désuètes

Dans ce cadre, il est possible, comme dans le cas des régies, d'envisager l'ouverture de comptes bancaires alimentés conjointement par l'ordonnateur et l'Agent comptable, par des dotations fixes et qui fonctionneraient sous la signature de régisseurs nommés conformément à la réglementation en vigueur, pour payer un certain nombre de dépenses de fonctionnement prédéterminées (notamment les charges dites fixes)

Le contrôle a posteriori de ces dépenses par l'Agent comptable, serait effectué dans les mêmes conditions que les régies, étant précisé qu'un compte bancaire présente nettement moins de risques qu'une caisse en espèces

Cette solution se justifie d'autant plus dans l'esprit de la décentralisation régionale opérée par l'ANHI et qui nécessite, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, la délégation aux Directeurs régionaux d'un certain nombre de pouvoirs

5.5 Propositions au projet d'organigramme de l'ANHI

Considérant les changements qui sont proposés aux structures actuelles de l'ANHI via le projet d'organigramme de l'ANHI Siège, nous croyons que la réussite de l'introduction de ces nouvelles structures requière une planification séquentielle des étapes d'implantation. Il serait périlleux d'entrevoir à court terme l'introduction complète des nouvelles structures proposées. Entre autres choses, l'introduction des nouvelles structures nécessite une planification rigoureuse des ressources humaines. Toutefois, notre analyse succincte ne nous laisse pas la liberté d'en élaborer les phases.

Néanmoins, l'étude sommaire des changements proposés nous permet de présenter quelques recommandations quant à l'implantation des nouvelles structures organisationnelles de l'ANHI. Nous espérons que ces suggestions feront germer la réflexion.

1. Consolider sous le poste de Directeur général adjoint les Directeurs divisionnaires (a) Coordination Agences régionales, (b) Finance et comptabilité, (c) Patrimoine foncier, (d) Ressources humaines et des Chefs de service (e) Contrôle de gestion, (f) Logistiques
2. Etablir un poste de Directeur - Coordination Agences régionales servant d'interface au Siège de l'ANHI et ayant la responsabilité de l'agencement des diverses activités des Agences régionales
3. Etudier la nécessité d'établir les directions inter-régionales et tendre à réduire au minimum le nombre de Directeurs d'Agence régionale
4. Regrouper sous le Directeur - Patrimoine foncier les responsabilités des acquisitions foncières, du contentieux et des études et coopération
5. Créer le poste de Directeur - Ressources humaines responsable de tous les aspects du personnel (recrutement, formation, évaluation de la performance, rémunération, cheminement de carrière, etc)
6. Etablir le poste de Chef de service - Contrôle de gestion responsable de la réalisation des études économiques, de la comptabilité analytique, de la publication des tableaux de bord et du système d'information
7. Transférer la fonction Service administratif sous le Chef de service - Logistiques responsables des immeubles, matériel, équipements automobiles et des services d'imprimerie
8. Instaurer sous le Directeur général le poste de Directeur - Planification stratégique responsable de la stratégie commerciale, du partenariat et de diverses tâches diplomatiques
9. Etablir sous le Directeur général le poste d'Attaché de direction - Audit interne dont les responsabilités seront d'examiner et d'évaluer l'ensemble des activités de l'ANHI et d'apprécier le contrôle interne des opérations
10. Séparer la fonction "Achats et marchés" sous la Division des projets au niveau des Agences et l'intégrer à la Direction du patrimoine foncier au niveau du Siège compte tenu de l'expertise nécessaire

5.6 Mise en place d'une structure d'Audit interne

La mise en place d'une structure, chargée d'évaluer le niveau de contrôles internes de l'Institution, exige une foule d'éléments qui sont définis par les normes de la pratique professionnelle de l'Audit interne, proposées par *The Institute of Internal Auditor*, organisme international ayant son siège social à Altamonte Springs, en Floride

Tel que mentionné au début de ce rapport, l'Audit interne une fonction indépendante d'appréciation dont l'objectif est d'examiner et d'évaluer les activités importantes de l'Agence. Ainsi, puisque l'Audit interne vise à assister les dirigeants de l'ANHI dans l'exercice efficace de leurs responsabilités, elle doit exercer ses activités dans le cadre des politiques établies par la Direction générale et le Conseil d'administration

L'Audit interne nécessite un statut organisationnel suffisamment élevé pour permettre la réalisation des responsabilités qui lui incombent. Afin de favoriser cette structure, il importe de faire approuver par la Direction générale et accepté par le Conseil d'administration la charte d'Audit interne définissant clairement les buts, l'étendue sans restriction de leur mission et que les auditeurs ne doivent posséder aucune autorité ou responsabilité sur les activités qu'ils vérifient. Afin de permettre à l'ANHI de démarrer cette structure, nous vous proposons le contenu de la charte de l'Audit interne de l'Agence tel que nous la visualisons. La mise en place d'une telle charte permettra à l'ANHI l'établissement solide des assises de cette fonction importante de l'Institution

5 6 1 Charte de l'Audit interne

Mission

- Aider les gestionnaires à tous les niveaux à minimiser les risques associés à leurs opérations en leur fournissant des conseils, de la formation, des outils de gestion et des recommandations, afin de favoriser l'atteinte de leurs objectifs d'affaires
- Assister la direction à maintenir une saine gestion de l'ensemble des activités de l'ANHI, en leur fournissant des évaluations et une opinion sur la suffisance, l'observance et l'efficacité des contrôles internes mis en place par les gestionnaires

Objectif

L'Audit interne a comme objectif de contribuer de façon efficace au maintien d'un contrôle interne adéquat au sein de l'ANHI, en vue de

- Prévenir l'atteinte à l'image ou à la crédibilité de l'ANHI,
- Maximiser la satisfaction de la clientèle,
- Respecter la mission, les règlements, les politiques et les principes comptables,
- Prévenir la destruction ou la perte de ressources ou d'éléments du patrimoine,
- Prévenir et détecter les fraudes, malversations ou conflits d'intérêts,
- Prévenir les coûts anormalement élevés ou excessifs,
- Communiquer une information pertinente complète, à temps et fiable à la direction,

- Permettre la continuité des opérations en cas de désastre,
- Maximiser les revenus,
- Encourage l'efficacité et l'efficience des fonctionnements

Vision

L'Audit interne vise à ce que l'ANHI ait le meilleur système de contrôles internes possible afin d'atteindre ses objectifs en termes de coûts bénéfiques

L'Audit interne veut être un partenaire à la gestion et contribuer à la progression de l'institution en offrant un service à valeur ajoutée

Stratégie

La stratégie de l'Audit interne est basée sur le principe d'une part que les gestionnaires à tous les niveaux sont responsables de minimiser les risques dans leurs opérations et d'autre part que la Direction générale est responsable de maintenir une saine gestion de l'ensemble des activités de l'ANHI

En accord avec notre mission, la stratégie de l'Audit interne consiste à aider les gestionnaires, la Direction générale et le Conseil d'administration via le Comité d'audit à bien assumer leurs responsabilités respectives vis-à-vis les risques et contrôles

En ce qui concerne les gestionnaires, l'Audit interne leur fournit des conseils, de la formation, des recommandations et des outils de gestion, de façon à ce qu'eux-mêmes puissent

- Identifier et évaluer les risques reliés à leurs opérations ainsi que les contrôles nécessaires pour les minimiser,
- Évaluer et améliorer ces contrôles de façon continue

En ce qui concerne la Direction générale et le Comité d'audit, l'Audit interne leur fournit ses évaluations et son opinion sur la suffisance, l'observance et l'efficacité des contrôles internes mis en place par les gestionnaires, de façon à ce qu'ils puissent

- Connaître de source indépendante et objective, l'état du contrôle interne sur les activités auditées,
- Prendre les mesures préventives et/ou correctives qui s'imposent

Autorité

De par sa responsabilité d'informer la Direction générale, l'Audit interne détient l'autorité lui permettant le plein accès aux personnes, documents, informations, etc ayant rapport avec les activités auditées Elle a le droit de prendre connaissance des dossiers, documents et registres concernant tous les comptes et affaires de l'ANHI Elle a aussi le droit d'exiger de tout le personnel de l'ANHI les renseignements, rapports et explications qu'elle juge nécessaire dans l'accomplissement de ses fonctions

Cependant, elle n'a, sur les activités qu'elle vérifie, ni responsabilité directe, ni autorité Pour cette raison, son travail et son opinion ne déchargent en aucune façon les gestionnaires des responsabilités qui leur incombent

Indépendance

L'indépendance constitue un élément essentiel de l'efficacité de l'Audit interne. Elle s'obtient par l'objectivité démontrée par les auditeurs et par le fait qu'ils n'ont aucun lien avec les fonctions et les contrôles internes qu'ils vérifient, en ce sens que

- Leur mandat et leurs pouvoirs sont distincts de ceux du contrôle quotidien, des opérations et des activités,
- Ils ont un lien fonctionnel privilégié avec le Directeur général et un lien direct avec le Comité d'audit de façon à ce que leur jugement ne soit pas subordonné à celui des personnes responsables des activités qu'ils vérifient,
- Le responsable de l'Audit interne peut s'adresser directement au Directeur général et au Comité d'audit si la situation l'exige,
- La nomination ou la révocation du responsable de l'Audit interne exige l'approbation expresse du Conseil d'administration sur recommandation du Comité d'audit

Pour ne pas compromettre son indépendance et garder son objectivité, l'Audit interne évite de s'engager dans le développement ou la mise en place de systèmes et de procédures qui seront ultérieurement soumis à son appréciation. De plus, elle évite de prendre part aux opérations courantes.

Toutefois, le fait d'agir comme conseiller ne doit pas être considéré comme étant contraire à l'objectivité.

Etendue de son mandat

L'audit interne a comme mandat d'évaluer l'ensemble des activités de l'ANHI.

Approche

Les activités de l'Audit interne au niveau des unités opérationnelles et administratives de l'ANHI sont articulées autour d'une approche cyclique, suffisamment flexible pour ajuster ses interventions en fonction du niveau de risque relié à chaque unité.

D'autre part, au-delà de son approche cyclique, l'Audit interne exerce aussi un rôle par des interventions ponctuelles, visant à satisfaire des besoins d'affaires particuliers exprimés par la Direction générale ou le Comité d'audit.

Suivi

La responsabilité du suivi des recommandations est confiée au premier palier hiérarchique sous le Directeur général adjoint responsable de l'unité ou l'activité vérifiée.

Cependant, dans le cas où la situation a été évaluée "insatisfaisante", un suivi est exercé par l'Audit interne après un délai de 6 à 12 mois.

Philosophie

Afin que l'ANHI puisse retirer des bénéfices tangibles de son travail, l'Audit interne met l'accent sur la vérification positive et dynamique qui vise à susciter l'évaluation et l'amélioration continues des contrôles de l'institution.

À cet effet, dans le travail lui-même et dans les rapports, l'importance n'est pas mise sur la découverte d'erreurs et de coupables, mais sur l'amélioration des contrôles pour minimiser les risques et ainsi faciliter l'atteinte des objectifs d'affaires

Cette attitude, visant à améliorer la gestion de l'institution, apparaît être la meilleure approche pour fournir à la Direction générale le moyen concret de s'assurer que cette gestion s'effectue selon les normes de bonne gestion généralement reconnues dans le respect des obligations statutaires qui lui incombent, en vertu des différentes lois qui la régissent

5 6 2 Dimensionnement de la structure

En général et pour une organisation bien établie, la règle nord-américaine des effectifs en Audit interne est d'un auditeur par 500 employés. Toutefois, dans le cadre des modifications structurales importantes proposées à l'ANHI, cette règle devrait être contournée afin de permettre l'intégration rapide des éléments essentiels de contrôles internes et l'évaluation périodique des activités de l'Institution tant au niveau du Siège que des Agences régionales

Nous proposons donc que le responsable de l'Audit interne soit assisté dans les tâches relevant de cette fonction par deux auditeurs spécialisés possédant soit une expérience en technique (foncier), finance ou comptabilité et en commercial

Tel que mentionné précédemment, le responsable de l'Audit interne devrait se rapporter structurellement au Directeur général par un lien fonctionnel et par un lien direct au Comité d'audit de manière à préserver son indépendance. Ainsi, le responsable de l'Audit interne pourra s'adresser directement au Directeur général et au Comité d'audit si la situation l'exige

Cette structure permettra la réalisation accélérée des nombreuses tâches qui attendent le responsable de l'Audit interne soit entre autre l'élaboration d'un programme triennal, la mise en place des outils d'audit (guide, graphique d'acheminement, dossier, rapport, etc) et l'introduction des nombreux mécanismes de contrôles internes contenus dans ce rapport

6. PLAN D'ACTION

Tel que demandé dans les termes de référence, nous vous proposons un plan d'action visant à permettre le renforcement et l'adaptation des contrôles internes de l'ANHI. Ce plan d'action inspiré des recommandations et actions générales traité à la Section 5 du présent rapport tient compte du calendrier, de l'intervention des consultants marocains et/ou internationaux et des prérequis nécessaires en termes de formation, d'équipement à acquérir ou du budget. Il est évident que l'ANHI aura à définir des choix, compte tenu des ressources financières et humaines disponibles. C'est dans ce contexte que sont présentées ci-dessous le tableau du plan d'action et en considérant la contrainte de l'étalement de la période qui ne doit pas excéder deux ans.

6.1 Mission, vision, objectifs

	<u>Calendrier</u>	<u>Intervenant</u>	<u>Prérequis</u>
1 Développer la réflexion	04-98	ANHI	Présence des participants
2 Formaliser et communiquer	05-98	ANHI	---
3 Mettre en oeuvre les mécanismes	10-98	ANHI + (a)	10 jrs de consultant
4 Construire un système de direction par objectifs	02-99	ANHI + (b)	10 jrs de consultant
5 Obtenir l'aval du Conseil d'administration	03-99	ANHI	---

(a) Consultant international expert en planification stratégique

(b) Consultant marocain

6.2 Système de contrôle de gestion

1 Créer le poste Chef de service - Contrôle de gestion	06-98	ANHI	Profil du poste
2 Identifier les cibles et indicateurs	06-99	ANHI + (b)	25 jrs de consultant
3 Créer un tableau de bord	10-99	ANHI	Ordinateur + (c)
4 Obtenir les cibles et publier les resultats	11-99	ANHI	---
5 Compléter le système comptable	01-00	ANHI	Comptables (d)

(c) Aide pour la conception
informatique

(d) Experts internes ou externes, difficile a quantifier

6 3 Pouvoirs et responsabilités

	<u>Calendrier</u>	<u>Intervenant</u>	<u>Prerequis</u>
1 Construire les mecanismes de delegation	12-98	ANHI +(e)	15 jrs de consultant
2 Revoir les definitions de fonction	12-98	ANHI	(f)
3 Obtenir l'approbation du Conseil d'adm	01-99	ANHI	---
4 Créer un processus d'information	03-99	ANHI	---
5 Revoir l'etat des 25 procedures	12-00	Cabinet Masnaoui	Indetermine

(e) Consultant international en analyse de risques

(f) Consultation aupres des ministeres concernees

6 4 Ressources humaines

1 Créer le poste de Directeur - ressources humaines	06-98	ANHI	Profil du poste
2 Mettre en place les outils et procédures	06-99	ANHI	(g)
3 Favoriser l'embauche	01-00	ANHI	---
4 Etablir un plan de formation	12-99	ANHI +(b)	15 jrs de consultant
5 Identifier et promouvoir les 4 valeurs	09-98	ANHI	---
6 Developper un programme d'evaluation	12-99	ANHI	(g)

(g) A l'interne selon l'expertise du Directeur

6 5 Communications

1 Completer l'acquisition et l'installation de l'equipement informatique	05-98	ANHI	Deja en cours
2 Reconsiderer les differents comites	12-98	ANHI	---
3 Mettre en oeuvre les diverses recommandations	12-99	ANHI	---

6 6 Audit interne

	<u>Calendrier</u>	<u>Intervenant</u>	<u>Prérequis</u>
1 Créer le poste d'Attache de direction - Audit interne	12-98	ANHI	Profil de poste
2 Mettre en place les outils	09-99	ANHI +(h)	20 jrs de consultant
3 Elaborer un programme de sensibilisation	01-00	ANHI + (i)	20 jrs de consultant
4 Envisager la creation d'un Comite d'audit	01-00	ANHI	---
5 Introduire les mecanismes de contrôles internes prevus dans ce rapport	01-00	ANHI	---

(h) Consultant international pour la conception des outils

(i) Consultant marocain pour la formation, la mise en oeuvre des outils et l'accompagnement

6.7 Définition du rôle des consultants externes

Les budgets temps proposés, soit 115 jours/hommes au total, concernent le soutien que devrait apporter les consultants internationaux et nationaux à la réalisation du programme d'action présenté. Il est bien entendu que ces actions sont très importantes et nécessitent un travail d'équipe de longue haleine et la conjonction de compétences diverses.

Nous pensons que la meilleure façon d'aborder la question est d'envisager de confier à des équipes internes de l'ANHI, la conception et la mise en oeuvre des systèmes proposés dans le plan d'action, sous la supervision du Chef de projet et avec l'assistance de consultants externes.

Le rôle de ces consultants serait d'assister l'ANHI dans

- La définition précise des tâches à réaliser et la planification des travaux,
- Le choix des profils des membres devant constituer les commissions internes de conception et mise en oeuvre,
- L'évaluation de la capacité de ces commissions à réaliser en interne les tâches définies (en terme de temps disponible et d'expertise),
- La rédaction des cahiers de charges, en cas où certaines tâches seraient sous-traitées à des cabinets extérieurs,
- Le choix des prestataires éventuels,
- L'orientation des équipes dans la conception des systèmes, afin d'assurer leur conformité aux standards internationaux et/ou nationaux en la matière,

- Le contrôle de la qualité d'exécution des tâches,
- La coordination des travaux afin d'assurer l'Homogénéité d'ensemble des systèmes proposés,
- La réception des travaux réalisés,
- La surveillance de la mise en oeuvre des systèmes, afin d'assurer leur adéquation à la conception de base,
- La communication sur l'avancement des travaux à la Direction générale de l'ANHI, en liaison avec le Chef de projet,
- Les négociations à mener avec les tutelles en vue d'assouplir le dispositif de contrôle a priori de l'Etat, voir de le supprimer à terme, comprenant notamment la rédaction du contrat-programme
- La définition des programmes de formation devant accompagner la mise en oeuvre des systèmes

7. DOCUMENTS ANNEXES

7 1 Comparaison des données figurant sur les rapports 1995 et 1996

EVOLUTION DES UNITES ACHEVEES PAR ANNEE

Annee	Nb Operations	Donnees exercice 1995		Donnees exercice 1996		Ecart	
		Total unites	Dt Resorption	Total unites	Dt Resorption	Ecart/unites	Ecart/resorpt
1987	2	2 518	1 682	2 518	1 682	0	0
1988	2	2 231	1 125	2 231	1 125	0	0
1989	9	5 263	3 669	5 263	3 669	0	0
1990	6	6 201	3 009	6 201	3 009	0	0
1991	6	5 791	4 126	5 791	4 126	0	0
1992	5	5 394	3 605	5 394	3 605	0	0
1993	7	7 263	5 770	6 661	5 168	-602	602
1994	13	9 298	5 348	9 286	5 348	-12	0
1995	19	14 324	8 848	15 314	9 709	990	861
Total a fin 95	69	58 283	37 182	58 659	37 441	376	259
1996	11			6 932	3 009		
Total a fin 96	80	58 283	37 182	65 591	40 450		

EVOLUTION DES UNITES MISES EN CHANTIER PAR ANNEE

Annee	Nb Operations	Donnees exercice 1995		Donnees exercice 1996		Ecart	
		Total unites	Dt Resorption	Total unites	Dt Resorption	Ecart/unites	Ecart/résorpt
1985	4	4749	2807	4 749	2087	0	-720
1986	7	5081	2140	5 081	2140	0	0
1987	7	6 961	4 727	6 961	4 727	0	0
1988	9	5 362	3 665	5 425	3 665	63	0
1989	10	11 300	4 791	11 106	4 791	-194	0
1990	11	9 438	4 202	9 474	4 203	36	1
1991	12	11 910	8 268	11 609	8 268	-301	0
1992	16	12 004	7 335	11 273	6 616	-731	719
1993	17	13 566	7 580	13 539	7 545	-27	-35
1994	23	14 525	10 218	12 775	8 445	-1 750	1 773
1995	33	16 183	8 022	15 153	7 605	-1 030	-417
Total a fin 95	149	111 079	63 755	107 145	60 092	-3 934	-3 663
1996	23			9 938	2 774		
Total a fin 96	172	111 079	63 755	117 083	62 866		

7.2 Note méthodologique

7 2 1 Objectifs de l'ANHI à travers la réalisation du projet

Mettre en place un système de contrôles internes permettant à l'Agence

- D'être dispensée de façon progressive des contrôles a priori de l'Etat,
- D'acquérir une plus grande autonomie financière et de gestion au niveau de ses Agences régionales

7 2 2 Objet de la mission

- Analyser à l'aide d'un modèle d'intervention la situation du contrôle interne au sein de l'ANHI,
- Identifier les modifications à apporter au système de contrôles internes pour lui permettre de mieux répondre aux objectifs recherchés,
- Elaborer un plan d'action pour la conception, la mise en oeuvre et la mise à jour d'un système approprié de contrôles internes

7 2 3 Rendus

- Rapport méthodologique 2 jours après démarrage de la mission (3/12/97)
- Point sur les résultats provisoires de l'étude 10 jours après démarrage de la mission (12/12/97)
- Plan d'action résumé 18 jours après le démarrage de la mission (18/12/97)
- Rapport final et plan d'action détaillé 10 jours ouvrables après la fin de la mission (autour du 20/1/98)

7 2 4 Méthodologie générale

La mission sera réalisée en cinq étapes

7 2 4 1 Etape 1 Prise de connaissance générale

Objectifs

- Approfondir la compréhension de l'objet de la mission,
- Mieux appréhender le contexte de la mission,

- Comprendre les enjeux et les nouvelles orientations stratégiques au niveau de l'ANHI,
- Identifier l'activité et l'organisation générale de l'ANHI,
- Préparer le plan de travail détaillé

Programme

- Réunion préliminaire avec les responsables de la mission à TSS,
- Réunion de présentation avec l'USAID,
- Réunion avec le responsable du projet ANHI,
- Entretien avec la Direction générale de l'ANHI,
- Examen des documents collectés auprès de l'ANHI
 - Documents juridiques réglementant la création et le fonctionnement de l'ANHI,
 - Conventions avec l'Etat, contrats programmes,
 - Liste des contrôles a priori de l'Etat sur l'activité de l'ANHI,
 - Organigramme et définitions de fonctions,
 - Manuel de procédures,
 - Présentation du système d'information et de pilotage,
 - Rapports d'activité des trois dernières années,
 - Rapports d'audit externe et du Commissaire aux comptes,
 - Etudes se rapportant à l'objet de la mission,
 - Etats de synthèse comptables des trois derniers exercices,
 - Plan d'orientation stratégique,
 - Budget 1997,
 - Présentation des modes de financement et des lignes de crédit en cours

Livrables

- Méthodologie et programme de travail

7 2 4 2 Etape 2 Examen du dispositif de contrôles internes

Objectifs

- Relever le dispositif de contrôles internes existant à l'aide d'un questionnaire

Modele d'analyse du contrôles internes de l'ANHI

Les critères de contrôle interne se regroupent sous quatre grandes catégories

- 1 But,
2. Engagement,
- 3 Capacité,
4. Suivi et la formation

1 But

Les critères relatifs au *but* sont ceux qui contribuent à affirmer l'orientation de l'institution, ces critères visent

- Les objectifs (la mission, la vision et la stratégie),
- Les risques (et les opportunités),
- Les politiques mises en œuvre,
- La planification,
- Les cibles et les indicateurs de performance

2 Engagement

Les critères relatifs à l'engagement sont ceux qui contribuent à affirmer l'identité et les valeurs de l'organisation, ces critères visent

- La culture d'entreprise,
- Les politiques en matière de ressources humaines,
- Les pouvoirs, les responsabilités et l'obligation de rendre compte,
- La confiance mutuelle

3 Capacité

Les critères relatifs à la capacité sont ceux qui contribuent à affirmer la compétence de l'organisation, ces critères visent

- Les connaissances, les compétences et les outils,
- Les processus de communication,
- L'information,
- La coordination,
- Les activités de contrôles internes

4 Suivi et formation

Les critères relatifs au suivi et à la formation sont ceux qui contribuent à affirmer l'évolution de l'organisation, ces critères visent

- La surveillance des environnements externes et internes,
- Le suivi de la performance,
- La remise en cause des hypothèses,
- La réévaluation des besoins et des systèmes connexes,
- L'évaluation de l'efficacité du contrôle interne (audit interne),
- Les procédures de suivi

Parmi ces dispositifs, nous nous intéresserons particulièrement aux aspects suivants

- Contrôles a priori de l'Etat Identification, avantages et inconvénients,
- Capacité actuelle de l'ANHI à opérer la décentralisation Obstacles au niveau du système central, capacité des agences à gérer de façon autonome leur activité,
- Mission, objectifs et tâches de la cellule « contrôle interne » ou autre,
- Mise en place de l'audit interne

Il conviendra de s'intéresser à la conception du système existant en s'assurant de son adaptation aux objectifs Cependant, le cadre de la mission ne permettra pas de s'assurer de l'application effective du dispositif de contrôles internes par la réalisation de tests et de sondages

Programme

Entretiens avec les principaux responsables et réalisation de tests d'existence

Responsables ANHI à interviewer

- Directeur général adjoint M Filali Belhaj,
- Directeur des Projets M Benyahia,
- Directeur de la coordination des Agences régionales M Halimi,
- Directeur commercial M Hammoumi,
- Directeur financier et comptable M Zahidi,
- Chef de l'Agence régionale de Marrakech M Belakziz,
- Chef service administratif M Bellafquih,
- Chef de projet M Bernoussi,
- Chef de l'Agence régionale de Kénitra M Bouhadou,
- Chef de la division comptable M Buirig,
- Responsable du contrôle interne M Fassi Fihri,
- Chef de la division études et contrôles M Zahri

Livrables

- Note sur le dispositif de contrôles internes existant

7.2.4.3 Etape 3 Evaluation du contrôle interne

Objectifs

- Analyser le dispositif de contrôles internes existant en termes de forces et de faiblesses,

7 3 Tableau des entretiens

Siège et Directions régionales

7 3 1	Direction des projets	M BENYAHIA
7 3 2	Direction commerciale	M HAMMOUMI
7 3 3	Direction financière et comptable	M ZAHIDI
7 3 4	Coordination des Agences régionales	M HALIMI
7 3 5	Direction régionale de Marrakech	M BELKEZIZ
7 3 6	Chef de projet	M BERNOUSSI
7 3 7	Direction régionale de Kenitra	M BOUHADOU
7 3 8	Contrôle interne	M FASSI
7 3 9	Chef du service administratif	M BELLAFQUIH
7 3 10	Chef de la division comptable	M BUIRIG
7 3 11	Chef de la division études et contrôles	M ZAHRI

Externes à l'ANHI

7 3 12	Directeur des établissements publics du partenariat et de l'action associative (Ministère de l'Habitat)	M SERHANE
7 3 13	Contrôleur financier (Ministère des Finances)	Mlle GHARIB
7 3 14	Agent comptable de l'ANHI (Ministère des Finances)	M DRISSI

7.3 1 Direction des projets M BENYAHIA

M BENYAHIA nous informe que l'ANHI est un outil de l'Etat pour répondre au domaine de l'insalubrité

Que sa vision de la décentralisation est l'amélioration de la capacité opérationnelle, la responsabilisation à un niveau inférieur et la réduction de la lourdeur administrative

Il est préoccupé par une décentralisation trop rapide Il lui semble que la maîtrise du terrain est difficile à acquérir D'après lui, il existe un débat pour le rattachement de la responsabilité des Agences régionales et la Direction exploitation Il existe selon lui un conflit de compétence La décentralisation lui semble désorganisée car il manque la mise en place d'un plan de contrôle

Ses activités ont été vérifiées la dernière fois a posteriori en 1995

Il mentionne que les plans triennaux sont présentés au Conseil d'administration (1998-2000)

Toutefois, ils possèdent une échéance non maîtrisable Ils sont à plus long terme uniquement financier Les plans de 1998 sont précis, moins pour 1999 (plus globaux) donc plus glissants

Les cibles fixées en matière de performance sont réalistes en terme de lancement, cependant elles sont difficiles en terme de réalisation

La culture d'entreprise à l'ANHI s'identifie au travail collégial et à la hiérarchie faussée (de l'oral à formaliser et par liens informels)

M BENYAHIA ne possède pas les moyens de récompenser son personnel (25 personnes) sauf prime de rendement (3 mois de salaire), prime de fin d'année (2 mois de salaire) et le prêt hypothécaire (5% au lieu de 12%)

Il mentionne que ses pouvoirs se limitent à la correspondance, aux appels d'offre, à la réception des travaux et études et aux visas des factures des prestataires

D'après lui, il n'y a pas d'obligation de rendre compte car tout ce qui est signé est vu par le Directeur général

Les niveaux de confiance fonctionnent jusqu'à présent Pour le futur il ne le sait pas

Il dispose des ressources adéquates pour faire fonctionner son groupe

Il mentionne que les gens ont peur d'assumer seul les erreurs même s'ils sont promptement communiquées

Ses actions sont coordonnées par les Comités transversaux, le Comité des programmes, et les réunions mensuelles des 25 personnes de son groupe

Les procédures sont mal mises en pratique Les gens n'ont pas assez d'habiletés Les procédures ont été établies par lui avec l'aide du Bureau d'études et elles lui semblent suffisantes

Il indique que l'ANHI focalise sur le contrôle financier Ainsi, le contrôle interne est négligé tout en étant devenu la raison d'être de chacun

Il conclue que la mise en place du contrôle interne est une recommandation que l'ANHI n'est pas arrivée à compléter Il y a quelques années, il y avait quatre personnes en plus du Contrôleur interne et il se questionne sur les résultats D'après lui, le contrôle interne actuel ne remplit pas sa fonction Il remplace le Directeur général dans certains cas

7 3 2 Direction commerciale M HAMMOUMI

M HAMMOUMI indique que la mission de l'ANHI est de mettre sur le marché un certain nombre de produits qui répondent aux besoins d'une clientèle cible à faible revenu

La vision de l'ANHI en regard de la décentralisation est de se rapprocher de son site d'intervention

Les deux principaux risques qu'il évalue sont la non maîtrise de la stratégie commerciale qui devrait être gardée centralisée et le non respect des directives et procédures commerciales telles que les prix de cession et les paiements Il est sceptique au niveau de la décentralisation de la gestion des contrats en termes de moyens et de compétences

Ces activités sont évaluées par des visites très fréquentes sur le terrain dans chacune des régions (trois à quatre fois par an) par le Comité itinérant des directeurs

Selon lui les cibles fixées en matière de performance sont le pourcentage de réalisation des recettes, le nombre de livraisons et de contrats de cession

La culture de l'ANHI s'identifie à la transparence, l'efficacité, le comportement avec la clientèle et la confiance

Les politiques les plus importantes en matière de ressources humaines qui devraient être introduites sont la formation permanente (informatique, procédures de commercialisation, etc) et la rémunération

Il existe une confiance entre les responsables mais après les derniers événements ce n'est plus comme avant Toutefois, on essaie de rétablir la confiance et il sent que les choses ne sont pas encore stabilisées

Il ne possède pas les ressources adéquates pour faire fonctionner adéquatement son groupe Il manque particulièrement des cadres gestionnaires (ISCAE) spécialisés en commercialisation et des informaticiens pour la saisie des recettes

La communication pose un problème au niveau de l'ANHI Un système d'information est mis en place Les mauvaises nouvelles ne sont pas toujours communiquées et il faut les chercher

Il existe un problème au niveau de la réceptivité de l'information nécessaire et pertinente mais cela dépend des moyens et des procédures et non de la volonté des personnes

Sa direction est impliquée directement avec les procédures numéro 4, 6, 18 et 20 Selon M HAMMOUMI, la Direction commerciale n'est pas suffisamment impliquée dans le choix des projets Il a toujours réclamé l'implication en amont Il faudrait prendre les dispositions nécessaires pour la commercialisation L'étude de faisabilité est la responsabilité du technique et elle ne tient pas compte du marché parfois

C'est sa responsabilité d'examiner les contrôles internes de ses activités

Le suivi de la performance est effectué à l'occasion des réunions avec les Agences régionales et les actions correctives sont décidées par projet

En terminant, il souhaite que l'on mette en oeuvre le contrôle interne au niveau des résultats, des réalisations et des méthodes de travail Il souhaite qu'il soit orienté comme une aide aux gestionnaires

7 3 3 Direction financière et comptable M ZAHIDI

M ZAHIDI mentionne que la raison d'être de l'ANHI est d'être un outil performant au service du social

D'après lui la situation future de l'institution sera de décentraliser ce qui est opérationnel et de garder au siège ce qui est stratégique Il indique des réserves sur la vitesse d'exécution relativement au processus de décentralisation Il souhaite que l'ANHI se fasse la main en diverses phases telles que celles de la petite régie de dépenses, la décentralisation du paiement des dépenses et en continuant de donner plus d'autonomie aux Agences régionales Toutefois, la gestion financière doit rester centralisée

Les principaux risques sont reliés à l'absence de procédures et aux manques de compétence du personnel

Il n'existe pas de normes écrites à la Direction financière et comptable

Selon M ZAHIDI, la culture d'entreprise de l'ANHI s'identifie au travail d'équipe, à la transparence, à l'intégrité et au défi

Ce qui manque le plus en matière de ressources humaines, c'est une politique de formation car il n'existe pas de plan de formation très précise. Somme toute, il lui semble évident qu'il devrait y avoir une Division ressources humaines

Selon lui, l'objectif de la Direction financière et comptable est de donner une marge de manoeuvre financière à l'ANHI à moindre coût et d'assurer le fonctionnement des projets d'une manière permanente

Il ne possède pas les ressources adéquates pour faire fonctionner son groupe. Il y a des profils qui manquent soit celui d'un fiscaliste, de comptables confirmés (deux excellents seulement)

Cependant, il existe un blocage au niveau du statut du personnel

Il reçoit l'information nécessaire et pertinente, mais il admet toutefois qu'il n'y a pas de plan directeur de communication

Ses actions sont coordonnées mais il existe un décalage dans le temps entre la décision et la réalisation. La concertation existe à travers les comités transversaux

Toutes les procédures ne sont pas en place. La suite des procédures est reportée en raison des changements organisationnels anticipés pour le début de la nouvelle année

M ZAHIDI mentionne que le "Contrôle interne" n'a jamais réalisé de mission au niveau de la Direction financière et comptable. Il a seulement effectué une mission au niveau du fonctionnement des régis. Les contrôles internes ont été examinés par le Contrôleur financier (Ministère de Finances), l'Agent comptable et lui-même

Il termine en indiquant que les critères de performance financière sont bien respectés. De plus, selon lui, les procédures sont suivies mais il manque de contrôle sur leur utilisation et leur évaluation

7 3 4 Coordination des Agences régionales M HALIMI

Selon lui, la mission de l'ANHI est de résorber les bidonvilles des grandes et villes

Il indique que la vision future de l'ANHI avec le processus de décentralisation est la responsabilisation des employés des Agences régionales

Il signale que les principaux dangers associés à ses activités sont reliés à la fiabilité de l'information. Le second risque est lié aux pressions administratives locales

L'évaluation périodique est effectuée à partir du contrat programme et une évaluation annuelle est faite par la structure de coordination composée de trois cadres et trois employés. De plus, l'évaluation est faite par d'autres directeurs

Il a mis en place la décentralisation de la production de l'information

Il mentionne que les plans à moyen terme de l'ANHI sont difficiles à identifier compte tenu des modifications fréquentes des politiques telles que la construction, l'habitat rural, etc

La culture d'entreprise s'identifie à l'engagement du personnel

Les politiques en matière de ressources humaines sont négligées. À titre d'exemple, il mentionne le titre du responsable "Service administratif". Il manque un plan de formation et de carrière

Selon lui, il existe des niveaux suffisants de confiance professionnelle. Toutefois, il doit vérifier les informations obtenues dépendant des individus et des situations

Pour la mission de coordination des Agences régionales, il possède les ressources adéquates. Cependant, pour la mission de l'information, les compétences sont manquantes. Il indique qu'il n'y a pas de stratégie de définition des ressources.

Selon lui, les mauvaises nouvelles ne sont pas assez souvent communiquées ou pas assez rapidement. Il y a plusieurs erreurs qui sont faites par manque d'encadrement.

M HALIMI indique qu'il ne reçoit pas l'information nécessaire et pertinente. Il lui faut travailler l'information pour la rendre pertinente. Il ne possède pas la maîtrise de l'environnement externe. Il faudrait à l'ANHI des indicateurs permettant de vérifier facilement les informations.

Ces actions sont concertées en raison de la communication facile des affinités.

Il ne possède pas les procédures administratives lui permettant d'atteindre ses objectifs. De plus, il faudrait un manuel de gestion qui définit les tâches de chacun.

Il examine les contrôles internes reliés directement aux activités dont il a la responsabilité. Cependant, il n'a pas de procédures écrites, la base de données est dans la tête de chacun.

Le suivi de la performance est fait globalement mais n'est pas dans le détail.

Il ne fait pas d'évaluation d'efficacité des contrôles internes. Le contrôle est fait au jour le jour.

Il admet qu'ils ne sont pas efficaces à 100 %.

En terminant, il mentionne qu'il faut d'abord organiser avant de contrôler. Il faut organiser de façon efficace, avoir des normes, des directives et des objectifs. Selon lui, les procédures n'ont pas été lues et vérifiées par les destinataires. Un gros travail reste à faire. Aucune évaluation n'a été faite des directives. Il faudrait trouver un bon gestionnaire pour le contrôle interne.

7 3 5 Direction régionale de Marrakech M BELKEZIZ

Il mentionne que l'ANHI possède la mission noble de résorber l'habitat salubre.

Selon M BELKEZIZ, la vision de l'ANHI principalement en regard de son programme de décentralisation est d'être à l'écoute des résidents de la région étant donné qu'il est impossible d'être responsable du Siège de l'ANHI pour tout le Maroc.

Il identifie les principaux risques de manque de contrôles associés à ses activités au maintien de l'image de marque de l'ANHI.

Il souhaiterait être en mesure d'évaluer les activités mais cela est impossible compte tenu du manque de ressources et de temps. Il est constamment pris dans le quotidien.

Il a mis en place un Comité pour contrôler les désistements ainsi qu'une commission interne d'attribution des lots.

Avant 1995, des cibles étaient fixées sous la forme d'un contrat programme composé du nombre de projets, nombre de lots, montants de règlement et des recettes pour l'année. Depuis 1995, aucun contrat programme n'a été établi.

Selon M BELKEZIZ, la culture d'entreprise existe surtout avec l'ancienne équipe. Malheureusement, depuis deux ans, tout est à faire avec les nouveaux employés. C'est triste pour les anciens qui ont beaucoup travaillé pour établir cette culture d'entreprise.

Il souhaite que la rémunération des employés soit liée au rendement et non remis à tous de manière à récompenser ceux qui travaillent.

Il mentionne qu'il possède une délégation de pouvoir lui permettant d'agir.

Il existe une confiance professionnelle suffisante au niveau de l'ancienne équipe.

Avec le nouvel organigramme, il manquera à la Direction régionale de Marrakech une personne pour la régie (service administratif et service informatique), une autre pour le service comptable ainsi qu'une personne pour le service marché. La décentralisation des activités devra s'effectuer.

seulement après que les personnes aient été formées et par étape de façon à préserver tout risque aléatoire. De plus, il manque de lien direct informationnel avec le Siège. Toutefois, il lui manque des ressources matérielles compte tenu des efforts réalisés.

Selon lui, les erreurs sont communiquées promptement.

L'information est reçue d'une manière verticale en général sans retard via fax ou courrier. Il existe un problème avec l'information venant de l'Agent comptable.

Afin de coordonner ses actions, il doit se déplacer à Rabat deux fois par mois.

Il dispose des procédures administratives lui permettant d'atteindre ses objectifs, sauf qu'il attend toujours les procédures 9 à 25.

Il lui est impossible d'examiner les contrôles internes compte tenu des priorités. Cependant, la Commission itinérante composée des directeurs vient deux fois par an.

Le suivi des performances s'effectue via le rapport de la Commission itinérante.

Il termine en mentionnant que le choix du profil de l'auditeur interne sera très important. Il faut qu'il possède l'expérience du terrain. Cette personne devra être aidante et progressive et non une police. La mission de l'Audit interne devrait être de venir en aide à la direction et de favoriser une même gestion d'une région à une autre tout en s'assurant que les règles et procédures soient appliquées dans l'ensemble de l'ANHI.

7 3 6 Chef de projet M BERNOUSSI

Note Les réponses ont été formulées en titre de Directeur de l'Agence de Casablanca.

M BERNOUSSI mentionne que la mission de l'ANHI est d'améliorer les conditions de l'habitat au point de vue de la qualité et de l'environnement.

La décentralisation améliorera la productivité et l'efficacité puisque les dossiers se heurtent à un goulot d'étranglement au niveau du Siège.

Le principal risque vient de la pression des autorités locales (ex le territoire de Casablanca est couvert par 13 Gouverneurs). Il est donc important de juger rapidement de la faisabilité des projets. Le second est de maintenir la crédibilité de l'Institution.

L'évaluation des activités se fait seulement au niveau des résultats des opérations (contrat programme). Le Comité itinérant intervient au minimum une fois/an parfois deux. Le contrôle effectué par le "Contrôleur financier" est fréquent au niveau des engagements (vérification du respect des directives commerciales avant signature des marchés).

Il admet la difficulté de mettre en place des prévisions au-delà d'une année.

Le professionnalisme, la crédibilité, la transparence et la collégialité sont les valeurs connues depuis la fin des années 80 à l'ANHI.

Il souhaiterait être impliqué dans le recrutement ciblé du personnel de l'Agence. Il a été impliqué seulement dans la sélection du petit personnel lors de la création de l'Agence. De plus, la formation du personnel devrait être une priorité ainsi que la gestion de carrière et la motivation.

Selon lui, le niveau de confiance est relatif car les événements récents.

Il ne dispose pas des ressources adéquates car il y a seulement huit personnes à Casablanca dont cinq sont productives. De plus, un plus grand nombre de ressources matérielles est nécessaire. Il mentionne que le budget de fonctionnement est visé qu'en mai et qu'il n'est pas normal d'attendre de trois à six mois pour le paiement des déplacements.

Les erreurs ou les mauvaises nouvelles ne sont pas vraiment communiquées promptement Il faut attendre une réunion ou une opportunité

Il recevait rapidement l'information horizontalement lorsque l'ANHI était une petite famille, mais moins rapidement aujourd'hui Verticalement, il la reçoit

Il existe un contact permanent avec les autres directeurs pour la coordination des activités

Il dispose les procédures administratives nécessaires mais il faudrait les restructurer en fonction des orientations nouvelles

L'examen des contrôles internes est fait dans le quotidien Il est indéniable pour lui que la responsabilité du contrôle interne est celle du responsable

L'analyse au niveau des dossiers du quotidien se fait soit par discussions avec la personne responsable ou avec les clients Ces discussions conduisent à des actions correctives

Actuellement, il n'y a aucune évaluation périodique de l'efficacité des contrôles internes Avant 1995, des rapports mensuels révélant les résultats versus les objectifs étaient émis aux responsables des Agences régionales

7 3 7 Direction régionale de Kenitra M BOUHADOU

Il indique que la mission sociale de l'ANHI est d'offrir à des couches modestes de la société un habitat salubre et plus économique

Pour lui, la vision de l'ANHI par la décentralisation est d'être le plus près possible du terrain pour être plus efficace et agir plus rapidement devant les problèmes spécifiques à chaque région L'ANHI a acquis une certaine crédibilité et elle doit la garder

Le contrôle interne est faible au niveau régional sauf celui du Comité directeur

Il a mis en place un processus de collecte des recettes avant d'engager un marché

Il lui importe de revenir à la mission de base de l'ANHI et cette conviction est partagée

Les cibles sont réalistes toutefois le Siège devrait définir les moyens

L'esprit d'équipe ainsi que la décision collégiale et solidaire

Le recrutement est fait par un Comité directeur et il faudrait que le Directeur de l'Agence régionale participe à ce comité afin d'éviter parfois des erreurs de choix du personnel

Il définit ses pouvoirs par la prise de toute décision pour faire aboutir un projet dans le cadre du budget préalablement approuvé par le Siège

Selon lui, il existe un capital de confiance à l'ANHI Toutefois, il juge que le Contrôleur financier est un handicap dans l'exercice des opérations

Il n'y a jamais eu les ressources adéquates pour le fonctionnement d'une Agence C'est un handicap, mais c'est motivant Il souhaite que l'ANHI puisse s'organiser maintenant

L'équipe est consciente du danger relié à l'absence de communication Le Directeur régional est informé des mauvaises nouvelles et c'est à lui d'informer le Siège

L'information est plus lente (plusieurs jours parfois plusieurs semaines) entre le Siège et les Régions Toutefois l'information transversale est bonne Il existe moins de disponibilité de la part des collègues des Régions que du Siège Les Agences régionales se sentent parfois isolées

D'après M BOUHADOU, le Siège ne s'est pas préparé assez pour la décentralisation Il faut innover dans l'organisation et créer une entité spéciale pour la coordination des agences régionales Une coordination au niveau technique, financière, etc n'a jamais existé

Les procédures ne sont pas appliquées à la lettre Souvent, on n'ouvre pas le manuel de procédures Il le considère un document important

Il surveille les contrôles internes à l'aide de paramètres et de ratios Il n'a jamais reçu la visite du responsable du Contrôle interne quand il était responsable à Tanger Il aurait souhaité sa visite

Le Comité des directeurs fait le suivi des performances et les actions correctives sont suivies lors de la visite suivante du Comité des directeurs

Il termine en mentionnant que l'Audit interne est un outil important Il souhaite que cette fonction soit suffisamment constituée en effectif pour effectuer des évaluations périodiques auprès des Agences sur les réalisations complétées ou en cours

7 3 8 Contrôle interne M FASSI

M FASSI mentionne que la mission de l'ANHI est l'éradication des bidonvilles et des lieux clandestins

Selon lui, les risques principaux reliés à ses activités sont d'effectuer un mauvais jugement dans l'analyse du contrôle interne et de ne pas réaliser toutes les priorités définies par la Direction générale

Il mentionne que les plans à moyen terme de l'ANHI sont ceux publiés pour 1997-2001 Toutefois, le suivi est difficile en raison des chamboulements et de l'instabilité de l'institution

Il est selon lui irréaliste d'identifier des critères de performance

Le travail d'équipe, la compréhension mutuelle et la volonté de faire de son mieux font partie des éléments principaux de la culture d'entreprise

Il n'y a aucune politique en matière de ressources humaines, seulement au niveau des intentions La Direction générale possède la liberté de sanctionner, mais difficilement de récompenser

M FASSI mentionne que les pouvoirs sont oraux et non écrits À titre d'exemple, la fonction Contrôle interne est un titre et non une réalité Les responsabilités ne sont pas définies Le Contrôle interne existe sur papier et parfois seulement par des actions ponctuelles

L'obligation de rendre compte est existante à l'ANHI, mais pas au niveau voulu

Il croit qu'il existe des niveaux de confiance professionnelle voulus entre les responsables Toutefois, il existe du coulage aux autres niveaux D'une façon globale cependant, la situation est exemplaire quand elle est comparée aux autres institutions marocaines

En ce qui concerne les ressources humaines, elles sont suffisantes puisqu'il peut combler ses besoins en empruntant le personnel nécessaire Les aspects informationnels et technologiques sont moyens tandis que les ressources financières sont insuffisantes

Il considère que les mauvaises nouvelles sont communiquées rapidement parce ce que l'ANHI est une petite institution

Il ne reçoit pas l'information nécessaire pour la réalisation de son travail

Ses actions sont bien coordonnées avec le reste du personnel dirigeant

Il ne possède aucune procédure

Il n'examine pas les contrôles internes reliés à ses activités

Aucun suivi n'est fait à ce jour

Il termine l'entretien en mentionnant que la fonction Contrôle interne à l'ANHI est mal perçue et qu'il n'a pas obtenu l'appui nécessaire de la Haute direction durant ces dernières années. Il souhaite que cette mission puisse apporter un éclairage nouveau sur le concept de contrôle interne et sur les fonctions de Contrôle de gestion et d'Audit interne.

7 3 9. Chef du service administratif M BELLAFOUHI

Il signale que la mission de l'ANHI est de résorber, restructurer et réhabiliter les bidonvilles.

Selon lui, la vision de l'ANHI par son programme de décentralisation est de se rapprocher du terrain le plus possible et d'être près des besoins des clients.

Il indique que les deux principaux risques de l'ANHI sont le choix des ressources humaines (profil) et la formation adéquate du personnel.

Ses activités n'ont jamais été évaluées par lui ou une autre personne.

Il mentionne que jusqu'à maintenant, les services administratifs n'ont pas fait beaucoup en regard avec la fonction Ressources humaines.

Les plans stratégiques de l'ANHI sont seulement annuels et non à moyen terme.

Il n'a aucune cible de fixer en matière de performance.

Selon M BELLAFOUHI, la culture d'entreprise existait avant 1994. Actuellement, c'est un peu comme un jeune arbre auquel nous avons donné les substances nécessaires pour qu'il pousse et progresse en santé. Quand est venu le temps de récolter les fruits, on l'a coupé.

Il indique qu'il y a peu de politiques en matière de ressources humaines. De plus, il n'y a pas eu d'encadrement pour les nouvelles embauches des deux dernières années. Il lui semble souhaitable que l'on identifie les potentialités et les ambitions de tout le personnel. Il faudrait toutefois en tenir compte. Les employés ont besoin de se réaliser.

L'obligation de rendre compte est absolument existante au niveau de la Direction générale.

La libre circulation de l'information existe mais elle n'est pas appliquée faute de formation.

Il ne dispose pas des ressources humaines adéquates pour faire fonctionner son entité organisationnelle. Sans compter que lorsque le personnel est formé, on vient le chercher.

Selon M BELLAFOUHI, les mauvaises nouvelles sont communiquées très rapidement.

Il n'obtient pas toute l'information verticalement et il n'est pas toujours impliqué au début du projet. Il est parfois invité à participer aux réunions mais fréquemment pour faire le secrétariat, donc pas pour discuter.

Les procédures qui le concernent ne sont pas encore disponibles. Il n'existe presque rien concernant les ressources humaines à l'exception d'une fiche de renseignements pour l'embauche et une fiche d'appréciation servant à déterminer la prime. Toutefois, celle-ci est trop contestée pour être utilisée.

Il n'examine pas les contrôles internes reliés à ses activités et il considère que c'est la responsabilité de quelqu'un d'autre.

Il termine l'entretien en souhaitant que la fonction Ressources humaines prenne plus de place au sein de l'ANHI. De plus, il désire parfaire ses connaissances en matière de contrôles internes de façon à bien faire la distinction entre les diverses facettes de cet aspect de la gestion.

7 3 10 Chef de la division comptable M BUIRIG

La mission de l'ANHI est la lutte contre l'habitat insalubre avec ses composantes

Sa vision de l'ANHI avec son programme de décentralisation est d'être à l'écoute des problèmes à l'échelle locale et de mieux responsabiliser les responsables locaux dans l'utilisation des ressources.

Selon lui, les principaux risques sont reliés aux faibles moyens de l'institution (à titre d'exemple, il y a que cinq personnes avec une formation comptable à l'ANHI). Il faudrait que la décentralisation se fasse progressivement et pas nécessairement sur le plan technique, administratif et commercial mais sur le plan comptable.

Ses activités sont évaluées fréquemment compte tenu des audits externes. Toutefois, certains dysfonctionnements au niveau de la comptabilité ont été révélés dans le passé sans que l'on y ait adressé toute l'attention nécessaire.

L'esprit d'équipe, le professionnalisme des responsables, la motivation à mettre les intérêts de l'ANHI au-dessus des siens et le climat fraternel font partie des valeurs principales de l'institution.

Il n'y a pas de politiques en matière de ressources humaines et les principaux points faibles sont au niveau de la formation, la gestion de la carrière et la motivation matérielle et morale. On se doit d'accepter l'institution telle qu'elle est ou bien on a le choix de la quitter.

Il ne possède aucun pouvoir en fonction des charges dont il a la responsabilité. Ses pouvoirs sont consultatifs seulement, même les écritures comptables sont autorisées par le DGA (opérations) ou le Directeur financier (fonctionnement).

Le niveau de confiance professionnelle est suffisant s'il compare avec les autres établissements publics. Même parfois, il existe un excès de confiance. Selon lui, l'un des problèmes importants dont souffre l'ANHI, c'est l'absence de confidentialité, il y a eu des fuites importantes dans le passé.

Il ne possède pas assez de personnes compétentes et d'effectif.

L'information est disponible facilement.

Il y a beaucoup de coordination pour la réalisation des activités comptables, parfois trop.

Il n'y a pas de manuel de procédures comptables.

Il mentionne qu'il existe beaucoup de séparation des tâches pour éliminer les risques dans la division comptable. Selon lui, il existe des contrôles adéquats à différents niveaux.

Il indique que la clôture intermédiaire des états financiers n'existe pas et qu'elle se fait uniquement annuellement.

Il ne peut nous informer sur la méthode qu'il utilise pour évaluer périodiquement l'efficacité des contrôles internes.

En terminant, il indique que les contrôles internes existent à l'ANHI mais ils ne sont pas formalisés en général. Il souhaiterait l'établissement de la fonction Audit interne plutôt que celle

du Contrôle interne De plus, l'établissement de la fonction Contrôle de gestion serait nécessaire

7 3 11 Chef de la division études et contrôles M ZAHRI

M ZAHRI mentionne que la mission de l'ANHI est la lutte contre l'habitat insalubre

Par son programme de décentralisation, la vision future de l'ANHI est d'agir sur les lieux de travail mais selon lui cela pose le problème de contrôle que le Siège aura pour mission d'harmoniser

Il évalue les principaux risques de manque de contrôles aux intérêts particuliers qui peuvent s'identifier au niveau des régions et à la décentralisation trop rapide telle que celle des marchés

Il ne possède pas le temps nécessaire pour évaluer les activités de son groupe et cela n'a pas été fait par le Contrôle interne

Il a introduit des procédures de travail telles que la gestion des marchés et le manuel des documents types, une politique en matière de choix des fournisseurs et un autre en matière d'estimation confidentielle

Il pense qu'il existe un plan de cinq ans

À son avis, il n'y a pas de cibles fixées en matière de performance

Selon lui, la culture de l'ANHI s'identifie à l'ouverture et au travail comme si c'était sa propre entreprise

Le taux d'encadrement est très élevé (+ de 50 %) et malheureusement il n'y a pas de formation d'offerte Il serait souhaitable d'avoir une politique de recrutement plus minutieuse Durant, ces deux dernières années, il y a eu beaucoup de recrutement jugé inutile

Il peut définir ses responsabilités mais il indique qu'il ne peut pas prendre beaucoup de décision, il propose seulement Selon lui, il n'y a pas de délégation de pouvoir à l'ANHI

Avant ces deux dernières années, il existait un niveau de confiance à l'ANHI Maintenant, cela a beaucoup diminué

Il ne dispose pas des ressources adéquates pour faire fonctionner son entité organisationnelle

D'après lui, les erreurs et les mauvaises nouvelles sont communiquées promptement

Il reçoit avec un peu de retard toute l'information nécessaire et pertinente pour prendre les décisions

Sa division est un maillon de la chaîne Il existe donc une coordination forcée Cependant, il existe des goulots d'étranglement importants parfois

Il possède toutes les procédures administratives lui permettant d'atteindre ses objectifs

Il considère que la responsabilité d'examiner les contrôles internes est partagée

Selon lui, le contrôle des performances est fait par la Direction générale

En terminant, il indique que l'ANHI n'a pas de Contrôles internes ni d'Audit interne Il doit suivre de très près les performances de sa division Toutefois, personne ne s'intéresse à cela Selon lui, le Contrôleur financier actuel n'a pas toute la formation nécessaire pour effectuer le contrôle Tous les rejets sont dus principalement en raison d'un manque de compréhension Ils sont presque tous débloqués mais parfois avec des retards énormes

7 3 12 Directuer des établissements publics du partenariat et de l'action associative (Ministère de l'Habitat) M SERHANE

D'après M SERHANE, la mission de l'ANHI est de posséder le maximum de ressources pour lutter contre l'habitat insalubre

Le but recherché à travers la décentralisation de l'ANHI est une meilleure organisation et une bonne utilisation des moyens afin d'atteindre le plus possible ses objectifs

Les principaux risques sont la mauvaise gestion des ressources humaines, du patrimoine, de la programmation, de l'information de gestion et de l'allocation des ressources

Les actes quotidiens matérialisent les plans à court terme En ce qui concerne le moyen terme, la programmation est transmise pour information au Conseil d'administration Cependant, il n'existe pas d'outil pour une planification pluriannuelle

Il mentionne qu'il existait au sein du Ministère de l'Habitat une certaine satisfaction dans les objectifs jusqu'à il y a deux ans Depuis 2 ans, il y a une baisse des indicateurs

Il juge les objectifs de l'ANHI réalistes mais avec un peu de surenchère quand même

Il pense que les plans actuels de l'institution s'intègrent dans la stratégie gouvernementale sauf sur les projets concernant les 200 000 logements

Son appréciation de la culture d'entreprise se divise en deux phases Celle avant 1994, ou un système de gestion participatif et collégial était en vigueur et celle, après 1994 ou en raison particulièrement des erreurs au niveau du choix des hommes, ou la disparition des valeurs, du charisme et de la participation est survenue

Avant septembre 1997, les directeurs avaient trop de pouvoirs Compte tenu de certaines erreurs, des actes stratégiques sont maintenant soumis à l'approbation préalable du Ministre Si les contrôles internes s'améliorent, on pourra penser à relever le seuil d'approbation

Selon lui, l'ANHI dispose des ressources adéquates pour fonctionner Il faut maintenant s'attaquer à adapter et intégrer les nouveaux effectifs

Il y a un service de suivi de la productivité qui reçoit les informations pertinentes de l'ANHI et qui permet de les transmettre au Conseil d'administration

Les actions sont coordonnées en fonction des réunions du Conseil d'administration

Les informations reçues de l'ANHI sont parmi les plus fiables

Selon M SERHANE, le système de contrôles internes de l'ANHI fonctionne moyennement L'audit, présentement en voie d'être complétée, vise à identifier les insuffisances

Selon lui, il existe actuellement trop de contrôles (ex Contrôle financier, l'Agent comptable, Commissaire aux comptes, audits externes, etc) Le contrôle doit devenir une culture Par la suite, l'on pourra éliminer le contrôle a priori L'ANHI peut y parvenir dans un horizon de trois à quatre ans et le remplacer par un contrôle a posteriori

Il termine en appuyant l'établissement d'un contrat programme entre le Ministère de l'Habitat, le Ministère des Finances et l'ANHI afin de formaliser les engagements de chacun

7 3 13 Contrôleur financier (Ministère des Finances) Mlle GHARIB

La mission de l'ANHI est la lutte contre l'habitat insalubre

Le but recherché par la décentralisation est d'oeuvrer davantage au niveau du terrain car la gestion à distance n'est pas efficace

Les principaux risques de manque de contrôle s'identifient aux retards dans les opérations, aux problèmes de trésorerie en raison d'un éparpillement des ressources financières et aux problèmes de commercialisation en raison d'un profil non adéquat

Elle identifie pour l'instant son apport limité sauf en essayant d'être plus rapide Elle mentionne qu'il y a souvent urgence dans le traitement des dossiers Elle sert de garde-fou Cependant, elle est satisfaite de l'esprit de collaboration

Elle indique que les objectifs sont trop optimistes

Selon Mlle GHARIB, Il faudrait recentrer la mission de l'ANHI

Son appréciation de la culture d'entreprise est limitée compte tenu du temps dévolu sur ce dossier (moins de sept mois)

La délégation de pouvoir actuel est adéquate jusqu'à nouvel ordre

Elle trouve que les dirigeants ne s'engagent pas eux-mêmes sur la validité des informations qu'ils envoient pour approbation En général, elle n'a pas eu de problème avec l'ANHI sauf celui de la lenteur administrative Elle a souffert beaucoup de l'ancienne administration de l'ANHI, mais l'actuelle administration est bien appréciée, y incluant le Directeur financier

Elle mentionne que les ressources humaines sont suffisantes Toutefois, la formation est nécessaire En ce qui concerne les ressources financières, elles sont limitées

Elle reçoit les informations nécessaires et pertinentes de l'ANHI et rapidement

Elle n'a pas vraiment confiance aux informations reçues, par prudence et par expérience Toutefois, la situation s'est améliorée avec le retour de la nouvelle équipe

Elle n'a pas passé assez de temps pour apprécier le système de contrôles internes de l'ANHI

Elle n'a pas d'exemplaire du manuel des procédures internes

Elle préfère personnellement un contrôle a posteriori et un accompagnement sans intervenir a priori

Selon Mlle GHARIB, les conséquences de la décentralisation des activités de l'ANHI seraient l'établissement d'un contrôle financier, une plus grande gestion de la trésorerie ainsi qu'un risque plus élevé de consommer les excédents de trésorerie

Elle conçoit que la direction qui devrait être prise par le Ministère des Finances va vers le contrôle a posteriori L'établissement d'un contrôle de la performance et la fixation des objectifs avec une enveloppe budgétaire permettront la responsabilisation des gestionnaires

En terminant, elle indique que les responsables du Ministère des Finances sont de plus en plus disposées vers la suppression des contrôles a priori Toutefois, elle précise que les réponses fournies lors de cet entretien l'ont été à titre personnel et non pas en celui du Ministère

7 3 14 Agent comptable de l'ANHI (Ministère des Finances) M DRISSI

L'ANHI est un instrument mis en place par l'Etat pour résoudre l'habitat insalubre

Le but recherché à travers la décentralisation est de se rapprocher du lieu d'intervention

Les principaux risques de l'ANHI sont de ne pas se concentrer sur sa mission initiale, ne pas trouver les ressources pour se financer (fin de la péréquation), l'érosion des immobilisations et du manque de pouvoir d'achat

Il juge l'apport de son service comme étant celui d'un conseiller, un garde-fou pour les dérapages Il essaie de ne pas être un goulot d'étranglement pour le paiement

Il juge les objectifs de l'ANHI réalistes en partie D'après lui, l'ANHI est un instrument pour éveiller les pouvoirs publics Toutefois, il ne peut le faire seul

Il apprécie la collégialité, la célérité, la confiance mutuelle et les rapports plus personnels que formalisés Toutefois, l'ANHI prend de l'embonpoint Il lui semble qu'il y a alourdissement de l'administration et pas de décentralisation efficace

D'après lui, les seuils actuels de délégation de pouvoir devraient être relevés puisque le fractionnement est parfois utilisé

L'ANHI dispose des ressources adéquates Mais, il y a trop d'architectes et d'ingénieurs et seulement quatre ESCAISistes La qualité des directeurs est excellente Toutefois, après vers le bas, il n'y a pas grand chose C'est toujours les mêmes qui travaillent

Il ne reçoit pas toujours l'information nécessaire et elle est souvent obtenue à sa demande

Ses actions sont toujours coordonnées avec le reste de l'ANHI et il doit jouer le rôle d'exécutant Il a une totale indépendance

Il doit contrôler les informations sur le plan de la forme, en général, il ne peut pas faire confiance automatiquement au personnel

Selon M DRISSI, le système de contrôles internes est inexistant et il est à revoir complètement Il ne répond pas aux critères d'un bon système de contrôles internes Les procédures ne sont pas respectées Il n'y a pas de séparation des tâches

Le dispositif de contrôles internes de l'Etat est essentiel pour l'instant

Au début de la décentralisation, on allait trop lentement Maintenant, c'est trop vite

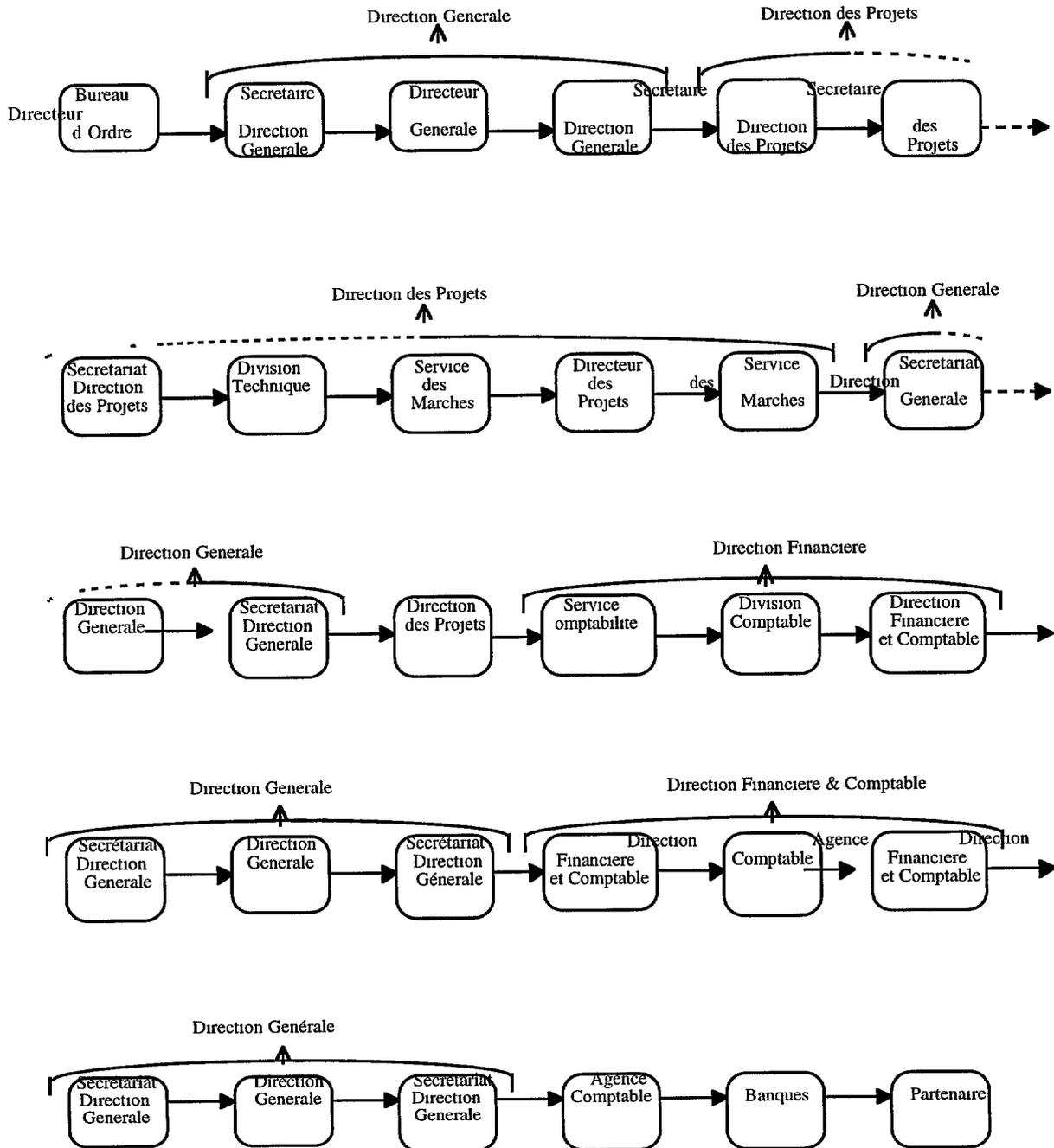
Il n'évalue pas l'efficacité de ses contrôles

Selon lui, les principales améliorations qu'il faudrait apporter au système de contrôles internes de l'ANHI serait de favoriser de meilleures communications et d'obtenir une plus grande responsabilisation de la part du personnel

Il souhaite que le contrôle de l'Etat s'effectue a posteriori, avec toutefois un éclairage macro pour l'analyse des performances et des fonds

En terminant, il mentionne que l'ANHI n'a pas atteint un niveau de maturité suffisante pour pouvoir envisager rapidement la suppression du contrôle a priori de l'Etat car elle ne respecte pas ses propres procédures et n'a pas mis en place un système de contrôles internes L'ANHI doit s'y préparer Elle doit instituer son autocontrôle Le contrôle doit être indépendant de la volonté des dirigeants et sans transgresser les règles

7 4 Circuits des factures



7 5 Liste des procédures

- 1** Identification, engagement et règlement d'une acquisition foncière
- 2** Identification et étude de faisabilité des projets
- 3** Gestion des engagements
- 4** Gestion des recettes
- 5** Gestion des règlements
- 6** Attribution des lots
- 7** Suivi des livraisons des lots
- 8** Etudes préliminaires, réalisation des travaux et contrôles techniques
- 9** Suivi du corps des chefs de projets
- 10** Gestion des emprunts
- 11** Gestion de la trésorerie
- 12** Tenue de la caisse
- 13** Traitement de la paie et gestion de la situation du personnel
- 14** Etablissement des prix de revient
- 15** Etablissement des déclarations fiscales et sociales
- 16** Gestion du parc auto
- 17** Gestion des déplacements
- 18** Gestion de la situation des bénéficiaires et des opérations
- 19** Fixation des prévisions annuelles
- 20** Ventes aux enchères
- 21** Etablissement des C P C
- 22** Etablissement du rapport d'activité de l'ANHI
- 23** Suivis des études par les antennes
- 24** Suivi des travaux par les antennes
- 25** Gestion administratives et financière des antennes

7 6 Directives

- 1 Visa préalable du Contrôleur financier
- 2 Prévisions budgétaires et rationalisation des dépenses
- 3 Avances sur salaires
- 4 Octroi de prêts au logement
- 5 Etablissement des cinq critères de classification pour l'octroi de prêts au logement
- 6 Réglementation des heures supplémentaires
- 7 Contrôle financier de l'Etat (Dahir no 59 271 du 17 Chaoual 1379)
- 8 Approbation des engagements par la Direction générale
- 9 Utilisation rationnelle des moyens matériels
- 10 Approbation préalable des actes de gestion revêtant un caractère stratégique
- 11 Rationalisation de la gestion
- 12 Pièces constitutives du dossier de recrutement

7 7 Valeurs motées dans le cadre des entrevues

- ◆ Travail et esprit d'équipe
- ◆ Compréhension mutuelle
- ◆ Volonté de faire de son mieux
- ◆ Engagement
- ◆ Professionnalisme des responsables
- ◆ Motivation de mettre les intérêts de l'ANHI avant les intérêts personnels
- ◆ Solidarité
- ◆ Transparence
- ◆ Intégrité
- ◆ Défi
- ◆ Crédibilité
- ◆ Ouverture hiérarchique
- ◆ Confiance
- ◆ Empathie avec les clients