



Rapport relatif à
l'évaluation du programme d'urgence
-Ministère de l'éducation nationale-

Mai 2018

Délibéré

Conformément aux dispositions de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières ;

Une mission d'évaluation du programme d'urgence, exécuté par le ministère de l'éducation nationale, a été réalisée au niveau de la troisième Chambre de la Cour des comptes.

Le rapport particulier relatif à ladite mission a été délibéré au sein de la chambre précitée par la formation composée de M. Mohammed Hadhoudi, président, M. Abdessalam Loumissi, conseiller rapporteur, M.M. Hayat Elyadouni, Said Lamrabet et Abdelhadi Karbouch, membres, et en présence du M. Mohammed Hanida, conseiller sans voix délibérative.

Le présent rapport a été préparé pour la publication par le Comité des programmes et des rapports de la Cour des comptes, et a été délibéré à cette fin par la formation composée de :

- M. Driss Jettou, Premier président de la Cour des comptes, président ;
- M. Mohammed Diyer, Secrétaire général de la Cour des comptes par intérim, membre ;
- M. Mohammed Essaouabi, Président de la première Chambre, membre ;
- M. Mohammed Bastaoui, Président de la deuxième Chambre, membre ;
- M. Mohammed Hadhoudi, Président de la troisième Chambre, membre ;
- M. Mohammed Kamal Daoudi, Président de la quatrième Chambre, membre ;
- M. Brahim Benbih, Président de la Chambre de discipline budgétaire et financière, membre ;
- M. Yahya Bouassal, Président de la Chambre d'appel, membre ;
- M. Bouchaib Bibat, Président de la Chambre de vérification et de jugement des comptes, membre ;
- M. Abdelaziz Koulouh, Rapporteur général de la Cour des comptes, membre ;
- M. Abdessamad Lazraq, chargé de la coordination des travaux des Cours régionales des comptes, membre ;
- M. Rachid Alaoui Ismaili, chargé de la structure des normes et qualité, membre.

Fait à Rabat, le 03 mai 2017.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
I. CONTEXTE ET PROCESSUS D'ELABORATION DU PROGRAMME D'URGENCE	9
I.1 Contexte d'élaboration du programme d'urgence	9
I.2 Elaboration du programme d'urgence 2009-2012	11
I.3 Conclusion	17
II- FINANCEMENT DU PROGRAMME D'URGENCE.....	18
II.1 Montage financier du programme	18
II.1.1 Budget prévisionnel arrêté par le bureau d'études	18
II.1.2 Budget prévisionnel après recadrage du PU	18
II.1.3 Crédits ouverts dans les morasses budgétaires	20
II.2 Les dépenses du PU.....	24
II.2.1 Les dépenses des services centraux du MEN	25
II.2.2 Les dépenses des AREFs	26
II.3 Insuffisances dans la gestion des moyens mobilisés	28
II.3.1 Recours massif aux virements des crédits.....	28
II.3.2 Insuffisances liées à la gestion des subventions octroyées aux AREFs	30
II.3.3 Retard dans l'approbation des budgets des AREFs et multiplicité des budgets modificatifs	32
II.4 Conclusion	34
III. PROGRAMMATION DES PROJETS.....	35
III.1 Une programmation dans l'urgence.....	35
III.2 Un programme qui requiert des études préalables	36
III.3 Le recours à des PUR et des PAMT aurait dû faire l'objet de contractualisation avec les AREFs	37
III.4 Conclusion	40
IV. MISE EN ŒUVRE DES PROJETS	41
IV.1 Organisation prévue pour la mise en œuvre du PU	41
IV.1.1 Dispositif organisationnel de mise en œuvre du P.U	41
IV.1.2 Création d'associations para-administratives	43

IV.2 Mise en œuvre des projets	44
IV.2.1 Manque de visibilité dans la mise en œuvre de certains projets	45
IV.2.2 Un volume d'activités disproportionné par rapport aux capacités de gestion des AREFs	47
IV.2.3 Non aboutissement des études prévues dans le P.U.....	47
IV.2.4 Limites de mise en œuvre des conventions de partenariat.....	49
IV.3 Conclusion	51
V. SUIVI, PILOTAGE ET EVALUATION	53
V.1. Suivi et pilotage des projets du P.U.....	53
V.2 Contrôle et évaluation de l'exécution des projets	55
V.3 Conclusion	56
VI. BILAN DES REALISATIONS	57
VI.1 Absence de bilan global et exhaustif sur les réalisations du PU	57
VI.2 Les réalisations du PU	58
VI.2.1 Pôle généralisation	58
VI.2.2 Pôle Pédagogie	66
VI.2.3 Pôle gouvernance	67
VI.2.4 Pôle ressources humaines	71
VI.3 conclusion	78
VII. Conclusion générale	79
VI. ANNEXES	82

Liste des abréviations

AREF	:	Académie Régionale d'éducation et de formation
AMAS	:	Association Marocaine d'Appui à la Scolarité
APER	:	Association pour l'Ecole de la Réussite
C.E	:	Crédit d'Engagement
CFI	:	Centre de Formation des Instituteurs
CNEF	:	Charte Nationale de l'Education et de la Formation
CNIP	:	Centre National de l'Innovation Pédagogique
C.P	:	Crédit de Paiement
CPR	:	Centre Pédagogique Régional
CRMEF	:	Centre Régionale des métiers de l'Education et de la Formation
CSE	:	Conseil Supérieur de l'Education
DAGBP	:	Direction des Affaires Générales, du Budget et du Patrimoine
DSSP	:	Direction des statistiques, de la stratégie et de la planification
GRH	:	Gestion des Ressources Humaines
IGAA	:	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGAP	:	Inspection Générale des Affaires pédagogiques
MEF	:	Ministère de l'Economie et des Finances
MEN	:	Ministère de l'Education Nationale
MMDH	:	Milliards de dirhams
MDH	:	Millions de dirhams
PAMT	:	Plan d'Action à Moyen Terme

Liste des tableaux

<i>Tableau n° 1 : les leviers de réforme prévus par la CNEF</i>	<i>9</i>
<i>Tableau n° 3: Consistance du programme d'urgence version bureau d'études.....</i>	<i>12</i>
<i>Tableau n° 4 : consistance des deux versions du PU</i>	<i>15</i>
<i>Tableau n° 5 : comparaison entre les objectifs de création des établissements scolaires et des internats affichés dans les documents du MEN.....</i>	<i>16</i>
<i>Tableau n° 6 : budget prévisionnel du P.U version bureau d'études.....</i>	<i>18</i>
<i>Tableau n° 8 : budget revu après recadrage par pôle, par année et par structure d'exécution</i>	<i>19</i>
<i>Tableau n° 9: exemples de mesures dont le budget non arrêté lors du recadrage</i>	<i>20</i>
<i>Tableau n° 10 : Crédits définitifs du MEN et des AREFs durant la période 2009-2012</i>	<i>21</i>
<i>Tableau n° 11 : Evolution des crédits alloués au secteur de l'éducation</i>	<i>22</i>
<i>Tableau n° 12 : situation de l'exécution des crédits ouverts au profit du secteur éducatif 2009 – 2012</i>	<i>24</i>
<i>Tableau n° 13 : Situation des engagements et des émissions au niveau du MEN 2009 – 2012</i>	<i>25</i>
<i>Tableau n° 14 : situation des engagements et des émissions au niveau des AREFs 2009-2012</i>	<i>26</i>
<i>Tableau n° 15 : Ratios d'exécution du budget du secteur de l'éducation nationale comparativement au budget général de l'Etat 2009 – 2012</i>	<i>27</i>
<i>Tableau n° 16 : exemples de dépenses anciennes émises pendant la période du PU</i>	<i>27</i>
<i>Tableau n°17 : Situation des virements entre articles durant la période du P.U</i>	<i>28</i>
<i>Tableau n° 18 : exemples des lignes budgétaires dotées au cours de l'exercice.....</i>	<i>29</i>
<i>Tableau n° 19 : exemples des lignes budgétaires vidées/réduites au cours de l'exercice</i>	<i>29</i>
<i>Tableau n° 20 : exemples des lignes budgétaires dotées et vidées au cours de l'exercice ...</i>	<i>29</i>
<i>Tableau n°21 : écart entre les montants comptabilisés par le MEN et ceux inscrits dans les budgets des AREFs</i>	<i>30</i>
<i>Tableau n° 22 : versement de subventions non inscrites dans les budgets définitifs des AREFs au titre de l'exercice 2009</i>	<i>31</i>
<i>Tableau n° 23 : écart entre les montants budgétisés et ceux versés aux AREFs</i>	<i>31</i>
<i>Tableau n° 24 : dates d'approbation des budgets des AREFs par le MEF</i>	<i>32</i>
<i>Tableau n° 25 : nombre de versions du budget des AREFs durant la période du P.U.....</i>	<i>32</i>
<i>Tableau n° 26 : situation des dates d'approbation des budgets définitifs des AREFs</i>	<i>33</i>
<i>au titre des années 2009-2012</i>	<i>33</i>
<i>Tableau n°27 : Décalage entre les objectifs et la programmation</i>	<i>35</i>
<i>Tableau n° 28 : Nombre de projets non renseignés sur les PAMT des AREFs</i>	<i>38</i>
<i>Tableau n°29 : Discordances des objectifs de création des écoles communautaire par AREFs 2009-2012</i>	<i>39</i>

Tableau n° 30 : Situation des directions non prévues par l'organigramme officiel du MEN43	
Tableau n° 31 : exemples des études prévues dans le P.U réalisées48	48
postérieurement à la période de sa mise en œuvre48	48
Tableau n° 32 : situation des montants payés sur les études résiliées48	48
Tableau n° 33 : objet des conventions de partenariats49	49
Tableau n° 34 : cas de discordances entre les rapports d'évaluation du PU de la DSSP et de l'IGAA en termes d'objectifs et de réalisations55	55
Tableau n° 35 : les objectifs des projets du pôle généralisation58	58
Tableau n° 36 : taux de réalisation des objectifs du Préscolaire.....59	59
Tableau n° 37 : situation des écoles publiques dispensant l'enseignement Préscolaire60	60
Tableau n° 38 : taux de réalisation des objectifs des écoles communautaires60	60
Tableau n° 39 : les réalisations en matière de création et d'extension des établissements scolaires60	60
Tableau n° 40 : evolution du Taux d'encombrement des classes62	62
Tableau n° 41 : taux de réalisation de la mise à niveau des établissements scolaires et des internats.....62	62
Tableau n° 42 : situation des établissements scolaires non raccordés.....62	62
aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement62	62
Tableau n° 43 : les réalisations en termes d'extension des internats et des cantines scolaires63	63
Tableau n° 44 : évolution de l'abandon scolaire par cycle entre 2008/2009 et 2016/2017 .64	64
Tableau n° 45 : situation des réalisations des objectifs relatifs au sport scolaire.....65	65
Tableau n° 46 : situation des projets du pôle « pédagogie ».....66	66
Tableau n° 47 : situation des projets du pôle «Gouvernance »67	67
Tableau N° 48 : situation des établissements scolaires équipés en infrastructure informatique69	69
Tableau n° 49 : situation des études engagées par le MEN pour la mise en place d'un système d'information70	70
Tableau n° 50 : exemples des crédits affectés aux redevances Eau , Electricité et télécommunications.....71	71
Tableau n° 51 : situation des projets et des objectifs du pôle « Ressources humaines72	72
Tableau n° 52 : écarts entre les besoins et les recrutements en enseignants.....73	73
durant la période 2009-201273	73

INTRODUCTION

1. Le secteur de l'éducation est érigé en deuxième priorité nationale. Il a fait l'objet de plusieurs tentatives de réformes visant son amélioration pour répondre aux exigences du développement économique et social du Royaume. Ce secteur continue à soulever des débats au niveau des institutions constitutionnelles (Gouvernement, parlement, Conseil supérieur de l'Education, de Formation et de la recherche scientifique), ainsi qu'au niveau sociétal.
2. Depuis la nomination de la Commission Nationale de l'Education et de la Formation (CNEF) en 1999 et l'élaboration de la Charte Nationale de l'Education et de la Formation, le secteur a fait l'objet de plusieurs rapports mettant l'accent sur ses avancées et ses insuffisances. Ainsi, ces rapports ont révélé que le système d'éducation et de formation souffre toujours de lacunes et de défaillances, et que l'atteinte des objectifs préconisés par la CNEF est loin d'être acquise.
3. Le Rapport du Conseil Supérieur de l'Enseignement de 2008, constitue l'un des rapports qui ont mis l'accent sur les défaillances du système et le retard enregistré dans la mise en œuvre de la réforme initiée en 2000 par la Charte Nationale de l'Education et de la Formation.
4. Le secteur de l'éducation est cité dans plusieurs discours royaux invitant les différentes parties prenantes à se comporter avec responsabilité et rigueur pour mettre en œuvre la réforme préconisée.
5. Dans l'objectif de remédier aux défaillances et aux lacunes relevées et d'accélérer la réalisation des objectifs de la charte nationale d'éducation et de formation, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique a élaboré le programme d'urgence (2009-2012). La mise en œuvre de ce programme a suscité, de son côté, un grand débat au niveau du gouvernement, du Parlement et de l'opinion publique.
6. L'intervention de la Cour des comptes pour évaluer le programme d'urgence (P.U) s'inscrit dans une logique de continuité. Ainsi, après avoir réalisé plusieurs missions de contrôle de la gestion au niveau des AREFs, il a été jugé judicieux d'apprécier les conditions d'élaboration, de programmation et de mise en œuvre du P.U, ainsi que les réalisations enregistrées.
7. Cette mission s'inscrit dans le cadre de l'exercice des attributions de la Cour des comptes en matière de contrôle de la gestion et, notamment, en vertu des articles 75 et 76 de la loi n° 62-99 formant Code des juridictions financières ;

Objectifs et étendue de la mission

8. Les objectifs assignés à cette mission sont :
 - ✓ l'appréciation du processus d'élaboration du programme d'urgence (P.U) ;
 - ✓ l'analyse de la planification et de la programmation ainsi que de l'organisation prévue pour la mise en œuvre;
 - ✓ l'examen de la gestion des moyens mobilisés pour la mise en œuvre du P.U et du système de suivi et de pilotage ;
 - ✓ l'évaluation des réalisations par rapport aux objectifs attendus ;

9. Quant à l'étendue de la mission, elle couvre la période de mise en œuvre du PU à savoir 2009-2012. Les aspects examinés sont ceux liés à la gouvernance du PU par le MEN. L'ensemble des investigations menées ont été limitées aux services centraux du MEN. Les informations relatives aux AREFs, sont celles communiquées et produites par le MEN.

Approche méthodologique

10. Pour la réalisation de cette mission, il a été procédé à :

- ✓ l'exploitation des documents de cadrage, de pilotage, de suivi et d'évaluation du P.U ;
- ✓ la tenue des entretiens avec les responsables du MEN¹.
- ✓ la revue des informations contenues dans les différents documents ayant un lien avec le P.U ;
- ✓ la comparaison des réalisations avec les objectifs fixés.

¹ Cf. annexe n°1.

I. CONTEXTE ET PROCESSUS D'ELABORATION DU PROGRAMME D'URGENCE

I.1 Contexte d'élaboration du programme d'urgence

- 11.** Conscient de la nécessité de mettre à niveau le système éducatif pour garantir un développement économique, social et culturel du pays, l'Etat a déployé des efforts importants pour évaluer la situation de ce système et a engagé des actions de réforme susceptibles de remédier aux dysfonctionnements relevés. Ces réformes avaient, comme objectifs, l'amélioration des conditions de scolarité, de la maîtrise des apprentissages, la mise en place d'une gouvernance efficace du système éducatif.
- 12.** La chronologie des principales actions de réforme que le Maroc a engagées, depuis le lancement de la décennie de réforme préconisée par la CNEF, sont présentées dans les développements suivants. Les années 2009, 2004 et 2008 constituent les dates repères en la matière :
- 13.** En 1999, une commission spéciale d'éducation et de formation a été créée pour effectuer un diagnostic approfondi du système éducatif marocain et proposer une vision de réforme intégrée. Aux termes de son mandat, cette commission a élaboré, la Charte Nationale d'Education et de Formation (CNEF). Cette charte a présenté 19 leviers de réforme regroupés en six espaces. Il s'agit des propositions pratiques accompagnées des voies et des délais pour leur mise en œuvre. Le tableau suivant récapitule les leviers de réforme préconisés par ladite charte :

Tableau n° 1 : les leviers de réforme prévus par la CNEF

Espaces	Leviers
Extension de l'enseignement et son ancrage à l'environnement économique	1^{er} Généraliser un enseignement fondamental de qualité dans une école plurielle 2^{ème} L'alphabétisation et l'éducation non formelle 3^{ème} Adéquation du système d'éducation et de formation à son environnement économique
Organisation pédagogique	4^{ème} Réorganiser et articuler les cycles d'éducation-formation 5^{ème} Evaluation et examens 6^{ème} Orientation éducative et professionnelle
Amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation	7^{ème} Réviser et adapter les programmes et les méthodes, les manuels scolaires et les supports didactiques 8^{ème} Emplois du temps, rythmes scolaires et pédagogiques 9^{ème} Perfectionner l'enseignement et l'utilisation de la langue arabe et maîtriser les langues étrangères et s'ouvrir sur le Tamazight. 10^{ème} Utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication 11^{ème} Encourager l'excellence, l'innovation et la recherche scientifique 12^{ème} Promouvoir les activités sportives, l'éducation physique scolaire et universitaire et les activités parascolaires
Ressources Humaines	13^{ème} Motiver les ressources humaines pédagogiques et administratives, perfectionner leur formation continue, améliorer leurs conditions de travail et réviser les critères de recrutement, d'évaluation continue et de promotion 14^{ème} Améliorer les conditions sociales et matérielles des apprenants et prendre soin des personnes aux besoins spécifiques
Gouvernance	15^{ème} Instaurer la décentralisation et déconcentration dans le secteur de l'éducation et de la formation 16^{ème} Améliorer la gouvernance et l'évaluation continue du système éducation formation 17^{ème} Diversifier les modes et les normes des constructions et des équipements, les adapter à leur environnement et rationaliser leur utilisation et leur bon fonctionnement
Partenariat et financement	18^{ème} Encourager le secteur privé d'enseignement et de formation et réguler ses normes et son fonctionnement 19^{ème} Mobiliser les ressources de financement et optimiser leur emploi.

Source : La CNEF.

- 14.** En 2004, après l'écoulement de quatre années de la décennie de réforme fixée la CNEF, et partant d'une analyse des forces et des faiblesses caractérisant le système éducatif, le MEN a élaboré le cadre stratégique de développement du système éducatif. Ce cadre s'inscrit dans la perspective de mise en œuvre de la CNEF, en appréhendant, notamment, la gestion pédagogique, administrative et financière, l'égalité des chances et l'égalité des sexes.
- 15.** Ledit cadre a été conçu comme une base stratégique et opérationnelle pour la gestion intégrée des programmes et des projets susceptibles d'atteindre les objectifs de la CNEF. Le MEN a inscrit ce cadre stratégique sur un horizon qui couvre la période 2004-2008. Au même titre que la CNEF, le cadre stratégique a concerné les axes suivants :
- ✓ l'enseignement préscolaire ;
 - ✓ l'enseignement primaire ;
 - ✓ l'enseignement collégial ;
 - ✓ l'enseignement qualifiant ;
 - ✓ l'enseignement originel ;
 - ✓ l'alphabétisation et l'éducation non formelle ;
 - ✓ la gestion pédagogique, administrative et financière ;
 - ✓ l'égalité des chances et l'égalité entre les sexes ;
 - ✓ la communication.
- 16.** En 2008, après huit ans de mise en œuvre de la CNEF, et aux termes de l'horizon fixé par le plan d'action à moyen terme pour opérationnaliser le cadre stratégique élaboré sur la période 2004 - 2008, le Conseil Supérieur de l'Enseignement (CES) a procédé à l'évaluation de la mise en œuvre de la CNEF et a élaboré un rapport analytique du système d'éducation et de formation pour dégager les pistes d'amélioration et les chemins de réussite de la réforme. Ledit rapport a dressé un état des lieux du système éducatif, les avancées réalisées, les lacunes qui persistent et les contraintes qui freinent son développement. Il est structuré en quatre volumes :
- ✓ le volume 1 se propose de mettre en lumière les principales caractéristiques du système éducatif, d'en analyser les réussites et les carences, d'en diagnostiquer les contraintes et les germes de changement, avant de suggérer des priorités de réforme et leurs conditions de succès ;
 - ✓ le volume 2 porte sur l'évaluation exhaustive des performances quantitatives et qualitatives de notre école, en termes d'accès, d'équité et d'acquisition des compétences et savoirs fondamentaux. Il a évalué les avantages que tire la collectivité nationale du système d'éducation et de formation au regard des ressources déployées et des exigences d'efficacité interne et externe du système ;
 - ✓ le volume 3 présente des comparaisons et des analyses sur la base d'une centaine d'indicateurs de performance à travers des graphiques et des tableaux accompagnés de commentaires ;
 - ✓ le volume 4 est consacré au métier de l'enseignant. Il s'est focalisé sur la question des ressources humaines propres à l'école en établissant une radioscopie du métier de l'enseignant et en appréhendant ses besoins en matière de la formation initiale et continue. Il a proposé des pistes de réformes pour réussir la nouvelle vision de ce métier.

17. Dans ce rapport, le CSE a mis l'accent sur le retard enregistré dans la mise en œuvre de la réforme préconisée par la CNEF, et qui a compromis l'atteinte des objectifs fixés. Ce retard a concerné, notamment, la généralisation de l'enseignement fondamental, le développement du préscolaire, la réforme pédagogique, la gouvernance et la gestion des ressources humaines.
18. Dans son discours du 12 octobre 2007, devant le parlement lors de l'ouverture de la huitième législature, Sa Majesté le Roi a mis l'accent sur la nécessité d'accélérer la réforme du secteur en consolidant les réalisations : « [...] *Il importe, en premier lieu, de gagner le pari vital de la réforme, en profondeur, de l'éducation et de la formation, réforme dont dépend l'avenir des générations présentes et à venir. A cet égard, Nous appelons le prochain gouvernement à s'atteler sans tarder à la mise en place d'un plan d'urgence pour consolider ce qui a été réalisé, et procéder aux réajustements qui s'imposent, en veillant à une application optimale des dispositions de la Charte nationale d'Education et de Formation. Il faut aussi, à cet égard, apporter des solutions courageuses et efficaces aux difficultés réelles qui pénalisent ce secteur vital et ce, en concertation et en coordination avec l'institution constitutionnelle représentative en la matière, à savoir le Conseil Supérieur de l'Enseignement [...]* Extrait du discours royal.

I.2 Elaboration du programme d'urgence 2009-2012

19. Pour accélérer le rythme de la mise en œuvre des orientations de la CNEF et atteindre les objectifs de la décennie de la réforme, le MEN a élaboré le programme d'urgence. L'élaboration de ce programme a été faite en deux phases :

❖ Elaboration du PU par une expertise externe

20. Le MENESRS² a confié l'élaboration du PU à un bureau d'études. Cette assistance a fait l'objet d'un marché négocié n°02/2008, approuvé le 03 avril 2008, pour un montant de 18 MDH et un délai d'exécution de 210 jours. Le tableau suivant présente les prestations exigées dans ce marché :

Tableau n° 2 : phases et livrables prévus par le marché n° 2/2008

Phase	Montant (en MDH)	Livrables	Délai
1-Cadrage du projet	5,4	Rapport	30 jours
2-Définition du programme d'action	3,6	Rapport	15 jours
3-Préparation et validation du Plan d'action	3,6	Rapport	15 jours
4-Déclinaison opérationnelle du PA et préparation du plan de communication/conduite de changement	3,6	Rapport détaillé de déclinaison opérationnelle du Plan d'action pour apporter un nouveau souffle à la réforme du Système d'éducation et de formation comportant les Plans d'actions qui tiennent compte des spécificités régionales et provinciales Plan de communication	75 jours
5-Mise en place du dispositif de suivi et du plan de communication	1,8	Supports de présentation relatifs à la stratégie de lancement du programme Rapport de suivi du déroulement du plan de communication du PA.	75 jours
Total	18		210 jours

Source : Tableau élaboré à partir du marché n° 02/2008.

² Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Scientifique

21. Ainsi, le bureau d'études a préparé, en s'appuyant sur la CNEF, sur le rapport du CSE et sur les différentes études et enquêtes réalisées par le département de l'éducation nationale, un livrable constituant la première version du P.U. Ce livrable a défini quatre grands objectifs traitant les quatre problématiques majeures du système éducatif. Chaque problématique est traitée dans un espace comportant plusieurs projets. Les problématiques traitées dans ce rapport sont les suivantes :

1. rendre effective l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 15 ans ;
2. stimuler l'initiative et l'excellence au lycée et à l'université ;
3. affronter les problématiques transversales du système ;
4. se donner les moyens de réussir.

22. Le PU a été conçu dans une logique de gestion par projet. Pour chaque projet, il a été procédé à la définition des objectifs à atteindre, des mesures à entreprendre, leur déclinaison dans le temps et aux plans budgétaire et organisationnel. Le PU a été validé par un comité de suivi³ institué à cet effet. Le MEN a procédé au règlement de la totalité du montant du marché négocié en question.

23. Cette version du programme a fait l'objet d'une présentation devant Sa Majesté le Roi en date du 11 septembre 2008. Sa consistance et son enveloppe budgétaire prévisionnelle se présentent comme suit :

Tableau n° 3 : consistance du programme d'urgence version bureau d'études

Espace	Budget (en MMDH)		
Espace 1 : Rendre effective l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 15 ans	19 ,855		
<ul style="list-style-type: none"> • Projet 1 : Développement du préscolaire • Projet 2 : Extension de l'offre d'enseignement obligatoire • Projet 3 : Mise à niveau des établissements • Projet 4 : Egalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire • Projet 5 : Lutte contre le redoublement et le décrochage • Projet 6 : Développement de l'approche genre dans le système d'éducation et de formation • Projet 7 : Equité en faveur des enfants à besoins spécifiques • Projet 8 : Amélioration du dispositif pédagogique • Projet 9 : Amélioration de la qualité de la vie scolaire • Projet 10 : Mise en place de « l'école du respect » 			
Espace 2 : Stimuler l'initiative et l'excellence au lycée et à l'université		5,2	
<ul style="list-style-type: none"> • Projet 11 : Mise à niveau de l'offre du secondaire qualifiant • Projet 12 : Promotion de l'excellence • Projet 13 : Amélioration de l'offre d'enseignement supérieur • Projet 14 : Promotion de la recherche scientifique 			
Espace 3 : Affronter les problématiques transversales du système			8,82
<ul style="list-style-type: none"> • Projet 15 : Renforcement des compétences des personnels de l'enseignement • Projet 16 : Renforcement des mécanismes d'encadrement, de suivi et d'évaluation • Projet 17 : Optimisation de la gestion des ressources humaines • Projet 18 : Parachèvement de la mise en œuvre de la décentralisation/déconcentration et optimisation de l'organisation du Ministère • Projet 19 : Planification et gestion du système d'éducation et de formation • Projet 20 : Maîtrise des langues • Projet 21 : Mise en place d'un système d'information et d'orientation efficient 			
Espace 4 : donner les moyens de réussir		0,09	
<ul style="list-style-type: none"> • Projet 22 : Optimisation et pérennisation des ressources financières • Projet 23 : Mobilisation et communication autour de l'école 			
TOTAL			

Sources : livrable du bureau d'études.

³ Le suivi de ce marché a eu lieu par un comité nommé par arrêté du ministre et composé de hauts responsables de ce département.

24. Après le lancement du P.U sur la base de cette version en janvier 2009, le MEN a procédé à sa révision.

❖ **Le recadrage du PU par les services du MEN**

25. Suite aux difficultés rencontrées dans l'opérationnalisation des différents projets du PU, le MEN a procédé au recadrage de ce programme. Ce recadrage a consisté à revoir, principalement, la consistance des projets, leurs budgets et les structures chargées de leur mise en œuvre.

26. Ainsi, le MEN a entamé, à partir de janvier 2009, la reconfiguration et l'élaboration d'une nouvelle architecture du P.U, et ce après avoir entamé la mise en œuvre de certaines actions. Il s'agit, notamment, des actions relatives à la réhabilitation des établissements scolaires, au développement du préscolaire et à l'appui social. Cette phase appelée, d'après les responsables du MEN, phase d'opérationnalisation et du recadrage du P.U a duré 18 mois pour stabiliser ledit programme en arrêtant la liste des projets et des mesures à mettre en œuvre par le MEN et par les AREFs.

27. Il est à signaler que ce recadrage a consisté à redéfinir, pour chaque projet, les objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels, le coût prévisionnel, les structures de mise en œuvre et les indicateurs de suivi et de résultats. Toutefois, l'examen du document de recadrage a permis de relever ce qui suit :

- ✓ **pour les objectifs :** le MEN a procédé à la révision, à la hausse, des objectifs quantitatifs contenus dans la première version du P.U. Cette situation illustre les insuffisances du diagnostic réalisé par le bureau d'études et la non maîtrise des besoins par le MEN ;
- ✓ **pour le cadrage budgétaire :** le MEN a procédé à la révision du coût prévisionnel de chaque projet/mesure, tout en fixant des référentiels pour l'engagement de certaines dépenses. Cette révision a entraîné l'augmentation du budget des projets et des mesures. Toutefois, le MEN ne dispose pas d'un document retraçant le nouveau budget prévisionnel du PU et les sources de son financement.

Dans son commentaire, le MEN a signalé qu'il s'agit d'une augmentation liée à la hausse des objectifs quantitatifs. Il a noté à cet égard que cette augmentation a fait l'objet de négociation avec le ministère de l'économie et des finances (MEF) pendant le processus d'élaboration de la loi de finances.

- ✓ **pour les structures chargées de la mise en œuvre,** une organisation sous forme de coordination nationale, direction de projet et coordination régionale et provinciale a été prévue pour l'installation des structures chargées de la mise en œuvre des différents projets du P.U. Cette organisation est à la base des chevauchements entre les structures organisationnelles en vigueur et celles mises en place pour le P.U. De même, les équipes en charge des projets ont connu une forte mobilité, ce qui a impacté négativement le rythme d'exécution.

Dans sa réponse le MEN a précisé que le constat du rapport reste relatif tout en soulignant que ledit chevauchement ne concerne pas la totalité des équipes. En effet, le management des projets par des responsables administratifs présente lui aussi les contraintes suivantes :

- *la gestion des opérations ordinaires par les responsables administratifs (quotidien), impacte la qualité et le délai d'exécution des projets ;*
- *ne profite pas des compétences de certains cadres (un manque à gagner en termes de management) ;*

- *au niveau des AREFs, le manque de compétences (responsables et cadres) a contraint certains directeurs d'AREFs à nommer une personne justifiant des qualifications et de l'expertise requise pour gérer plusieurs projets en même temps.*

La mobilité des chefs de projets est un constat normal dans une structure composée de plus de 2500 chefs de projet. En plus les coordonnateurs au niveau national, les coordonnateurs régionaux et les chefs de pôles se sont engagés à garantir la continuité du portefeuille.

- ✓ **en ce qui concerne les indicateurs de suivi et de résultats**, un système de suivi a été conçu avec une batterie de plus de 720 indicateurs, réduite à 513 après la mise en œuvre de ce système. Ces indicateurs ont été établis pour assurer la remontée des informations et permettre le suivi des projets et l'atteinte des objectifs préétablis. L'examen de ces indicateurs a révélé que :

- leur nombre pléthorique a compliqué et alourdi le système de reporting ;
- l'existence d'indicateurs qui ne s'accordent pas avec l'objet de certaines mesures du projet. Il s'agit par exemple du taux de réussite des élèves retenu pour apprécier la mesure relative à la mise en place des zones pédagogiques ;
- la répétition des mêmes ratios dans plusieurs objectifs ;
- la fixation de seuils trop optimistes pour certains indicateurs. Il s'agit par exemple, de la mise en place de l'enseignement préscolaire au sein de 80% des écoles primaires à fin 2012.

28. Au titre de cette deuxième phase, qui a duré 18 mois⁴, le MEN a élaboré un nouveau document du PU dont la configuration et la consistance diffèrent de la version initiale élaborée par le bureau d'études.

Dans sa réponse le MEN a précisé que la durée de 18 mois a été caractérisée par trois événements essentiels :

- *le démarrage de la mise en œuvre de quelques projets dont ceux du 1er pôle (généralisation) ;*
- *le recadrage des projets ;*
- *la stabilisation du dispositif de suivi et de pilotage.*

⁴ La conception initiale du PU faite par le bureau d'études a duré 7 mois (210 jours).

29. Le tableau suivant donne une synthèse des configurations du P.U avant et après le recadrage :

Tableau n° 4 : consistance des deux versions du PU

Version I du bureau d'études		Version II après recadrage	
Espace	Nombre de projets	Pôle	Nombre de projets
Rendre effective l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 15 ans	10	Généralisation	7
Stimuler l'initiative et l'excellence au lycée et à l'université	4	Pédagogie	10
Affronter les problématiques transversales du système	7	Gouvernance	5
Se donner les moyens de réussir	2	Ressources humaines	3
Total	23	Total	25

30. Ainsi, la nouvelle configuration du P.U a introduit plusieurs modifications dont les principales sont :

- ✓ **l'ajout de nouveaux projets et la modification de la consistance des autres projets.**
Lors du recadrage, le MEN a procédé à la transformation de certaines mesures/ actions en projets et la révision à la hausse des objectifs quantitatifs. Ces modifications étaient devenues nécessaires dans la mesure où les projets identifiés et les besoins fixés, initialement, par le bureau d'études n'avaient pas été arrêtés à partir d'un véritable diagnostic de l'état des lieux ;
- ✓ **la programmation de nouvelles études :** lors du recadrage, le MEN a prévu de nouvelles études comme des préalables à la mise en œuvre de certains projets. Pour la réalisation de ces études, les fiches de projets prévoyaient des budgets conséquents. Il s'agit, par exemple, de l'étude relative à la catégorisation des établissements scolaires à réhabiliter avant d'entamer leur mise à niveau. Cette catégorisation devait être disponible avant la mise en œuvre du projet en question ;
- ✓ **l'intégration dans le P.U des projets en cours d'exécution** pour lesquels le MEN disposait déjà d'une organisation spécifique comme la direction chargée du programme Génie. Il s'agit, notamment, du projet E1.P10 relatif à « l'Intégration des Technologie d'Information et de Communication dans l'Enseignement et de l'innovation dans les apprentissages » dont l'exécution est pilotée directement par le chef du gouvernement.

31. Malgré l'élaboration des fiches de recadrage des projets, les rapports élaborés par les deux inspections générales (IGAA et IGAP) et de la Direction des Statistiques, de la Stratégie et de la Planification (DSSP) ont assigné à certains projets du P.U des objectifs quantitatifs différents de ceux fixés dans lesdites fiches. Les écarts relevés, pour lesquels le MEN n'a apporté aucune explication, remettent en cause la pertinence et la fiabilité des besoins définis et des objectifs fixés. A titre d'exemple, le tableau suivant confirme ce constat pour les objectifs en matière de création des établissements scolaires et des internats :

Tableau n° 5 : comparaison entre les objectifs de création des établissements scolaires et des internats affichés dans les documents du MEN

Création	Objectifs mentionnés dans		
	Fiches de recadrage projets	Rapport de l'IGAA	Rapport de la DSSP
Ecoles	217	286	233
Ecoles communautaires	188	148	205
Collèges	531	528	720
Lycées	285	300	320
Internats	135	424	194

Source : MEN

I.3 Conclusion

32. L'élaboration du PU s'est inscrite dans l'objectif de rattraper le retard enregistré dans la mise en œuvre de la réforme du système éducatif lancée par la CNEF. Mais, le processus de conception et d'élaboration a été marqué par des défaillances liées, notamment, aux aspects suivants :

- **le retard de la mise en œuvre de la réforme préconisée par la CNEF** : le MEN a attendu la dernière année de la décennie de la réforme 2000 – 2009, préconisée par la CNEF, pour élaborer le P.U ;
- **l'inefficacité du recours à l'expertise externe pour l'élaboration du P.U** : pour l'élaboration du P.U le MEN a recouru aux services d'un bureau d'études pour un montant de 18M dhs. Après le lancement, les services du MEN ont procédé au recadrage du P.U en ajoutant des projets/mesures, en révisant les objectifs quantitatifs et en réestimant les budgets, et ce sans l'assistance du bureau d'études. Le recadrage a rendu inutile le recours aux recommandations du bureau d'études pour définir les actions à entreprendre et arrêter leurs délais d'exécution ;
- **la non maîtrise des besoins et le manque de visibilité pour l'accélération de la réforme** : après la validation des livrables du bureau d'études, le MEN a consacré 18 mois, durée du recadrage, pour la révision des objectifs quantitatifs arrêtés par le Bureau d'études. Cette révision a eu lieu après le lancement de la mise en œuvre de plusieurs projets, ce qui confirme la non maîtrise des besoins du système éducatif ;
- **la non mobilisation et l'absence de concertation avec les parties prenantes à l'occasion du recadrage** : lors de la présentation du P.U devant Sa Majesté le Roi, le MEN a signé neuf conventions de partenariat pour l'accompagner dans la mise en œuvre du P.U. Toutefois, la redéfinition des besoins du système éducatif lors du recadrage du P.U a eu lieu sans concertation avec les autres parties signataires de ces conventions.

33. Aux termes de cette phase de conception et d'élaboration, le document final du P.U (après recadrage) ne traitait pas les aspects qui auraient permis sa mise en œuvre dans des conditions optimales, à savoir :

- la fixation des délais raisonnables pour atteindre les grands objectifs du programme, en tenant compte des 18 mois écoulés dans la redéfinition des projets et des actions ;
- l'ajustement en concertation avec le MEF, du budget prévisionnel du P.U et du plan de financement en fonction des nouvelles données issues du recadrage du P.U et de sa nouvelle configuration.

II- FINANCEMENT DU PROGRAMME D'URGENCE

II.1 Montage financier du programme

34. L'enveloppe budgétaire globale prévisionnelle pour la mise en œuvre du P.U, a connu des modifications inhérentes au changement de sa configuration. Ainsi, il y a le budget prévisionnel arrêté par le bureau d'études et validé par le MEN, celui dégagé des fiches du recadrage et celui ouvert dans les lois de finances 2009-2012.

II.1.1 Budget prévisionnel arrêté par le bureau d'études

35. Pour la mise en œuvre de l'ensemble des projets et mesures constituant les 4 espaces du P.U, le bureau d'études a arrêté un budget prévisionnel de fonctionnement et d'investissement de l'ordre de 33,96 MMDH dont 26,06 MMDH comme budget additionnel à mobiliser sur quatre années. La répartition de cette enveloppe budgétaire par espace est présentée dans le tableau suivant :

Tableau n° 6 : budget prévisionnel du P.U version bureau d'études

Espace	Montant en MMDH
Rendre effective l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 15 ans	19,85
Stimuler l'initiative et l'excellence au lycée et à l'université	5,20
Affronter les problématiques transversales du système	8,82
Se donner les moyens de réussir	0,09
Total Général	33,96
Budget d'investissement disponible sur 4 ans	7,9
Budget additionnel à mobiliser	26,06

Source : Le livrable du bureau d'études P. 231

36. Par ailleurs, neuf conventions de partenariat, signées avec certains départements ministériels et établissements publics (cf **annexe n° 2**) n'ont pas précisé les contributions financières à mobiliser.

II.1.2 Budget prévisionnel après recadrage du PU

37. Pour le recadrage budgétaire du P.U, le MEN a retenu des paramètres servant de base pour la détermination des enveloppes budgétaires à réserver à chacune des actions à entreprendre. Il s'agit, par exemple :

- du coût de réalisation de chacune des études ;
- des coûts de création d'un établissement scolaire qui distinguent les dépenses d'investissement et de fonctionnement ;
- des coûts par journée de formation qui distinguent les honoraires de l'intervenant, les indemnités de déplacement, les frais d'hébergement et de restauration, les frais de la documentation.

38. Toutefois, le recadrage du P.U n'a pas donné lieu à un document d'ensemble faisant ressortir l'enveloppe budgétaire globale à mobiliser pour sa mise en œuvre et les sources de financement. En l'absence d'un tel document et compte tenu des données budgétaires figurant dans les fiches de projets (cf annexe n°3), le calcul de la nouvelle enveloppe budgétaire a donné lieu à un montant de l'ordre de 45,27 MMDH, réparti sur les 4 pôles comme suit :

Tableau n° 7 : ventilation par pôle du Budget du recadrage du P.U

Pôle	Montant en MMDH
Généralisation	29,91
Pédagogie	11,52
Gouvernance	0,99
Ressources Humaines	2,85
Total	45,27

Source : Calcul à partir des fiches de recadrage des projets

39. Les fiches de recadrage des projets ont distingué, pour chaque mesure, les budgets à exécuter au niveau central et ceux à exécuter au niveau de chaque AREF. Le tableau suivant récapitule la répartition, annuelle, du budget prévisionnel du P.U entre le MEN et les AREFs :

Tableau n° 8 : budget revu après recadrage par pôle, par année et par structure d'exécution

POLE	2009		2010		2011		2012		Budget par pôle	%
	CENTRAL	AREF	CENTRAL	AREF	CENTRAL	AREF	CENTRAL	AREF		
GENERALISATION	1 559 473 100	2 930 100 560	3 022 138 120	5 468 271 508	3 874 810 900	4 240 341 707	4 059 730 500	4 751 390 129	29 906 256 524	66%
PEDAGOGIE	748 437 517	1 115 335 993	1 244 025 100	1 892 708 518	1 134 151 840	2 039 100 088	990 345 500	2 360 659 321	11 524 763 877	25%
GOVERNANCE	195 650 000	69 700 000	151 174 000	92 341 000	145 798 000	118 756 000	88 682 000	126 076 000	988 177 000	2%
RESSOURCES HUMAINES	17 000	369 805 900	209 481 174	764 322 850	160 380 752	541 640 380	159 530 752	647 210 380	2 852 389 188	6%
Total /année	2 503 577 617	4 484 942 453	4 626 818 394	8 217 643 876	5 315 141 492	6 939 838 175	5 298 288 752	7 885 335 830	45 271 586 589	100%
	36%	64%	36%	64%	43%	57%	40%	60%		
	6 988 520 070		12 844 462 270		12 254 979 667		13 183 624 582			
Programmation annuelle (en %)	16%		28%		27%		29%		100%	

Source : Tableau élaboré à partir des fiches du cadrage du PU.

40. D'après le tableau ci-dessus, le budget prévisionnel est réparti comme suit :

- un montant de 27,5 MMDH sera consacré aux AREFs, soit 61% du budget global du P.U, contre 17,7 MMDH pour le MEN, soit 39% du budget global ;
- sur la période 2009-2012, la part consacrée à chaque année représente, respectivement, 16%, 28%, 27% et 29% du budget à mobiliser ;
- la répartition du budget par pôle est de 66% pour la généralisation de l'enseignement, de 25% pour la pédagogie, de 2% pour la gestion des ressources humaines et de 6% pour la gouvernance.

41. Cette nouvelle enveloppe budgétaire d'un montant de 45,27 MM dhs n'est pas exhaustive puisqu'elle n'a pas pris en compte les dépenses afférentes à certains projets et mesures. Il s'agit, notamment, de :

- la masse salariale du personnel recruté dans le cadre des projets du P.U (enseignants, conseillers, inspecteurs,...).
- certaines composantes dont le coût dépend des résultats des études prévues dans leurs projets respectifs, ou d'autres actions à entreprendre. Il s'agit, par exemple, des mesures figurant au tableau ci-dessous.

Tableau n° 9 : exemples de mesures dont le budget n'avait pas été arrêté lors du recadrage

Code	Projets	Mesures	Observations
E4.P2	Mobilisation et communication autour de l'école	renforcer la fonction communication au sein du département de l'Education Nationale et des Académies	les budgets de formation et d'équipement pour la période 2009-2012 à dédier à cette mesure seront déterminés en fonction des résultats de l'audit de la communication interne et externe à réaliser au niveau central
		Conclure des partenariats ciblés et efficaces avec les différentes parties prenantes	Le budget d'accompagnement de cette mesure sera puisé dans le budget annuel dédié à la coopération
		Consolider la relation du ministère avec les associations des parents d'élèves	Le budget d'accompagnement de cette mesure sera puisé dans le budget annuel dédié à la coopération
E1.P1	Développement du préscolaire	Etendre l'offre préscolaire dans une perspective de généralisation	Ce budget ne prend pas en compte le budget alloué à la formation initiale des ressources humaines à dédier au préscolaire, qui sera aligné sur la base du coût de la formation d'un instituteur du primaire

Source : Les fiches du recadrage du PU communiquées par le MEN.

42. Il est à signaler que malgré l'augmentation du budget prévisionnel du P.U, en passant de 33,96 MMDH à 45,27 MMDH, le MEN ne dispose pas de document justifiant les sources de financement et l'adhésion du ministère chargé des finances (MEF) à l'augmentation de l'enveloppe budgétaire à allouer au département de l'éducation nationale durant la période 2009-2012.

II.1.3 Crédits ouverts dans les morasses budgétaires

43. En l'absence d'un plan de financement propre au P.U en termes de ressources et de dépenses, et d'une présentation des données budgétaires par pôle, par projet et par mesure dans les morasses budgétaires du MEN, les moyens financiers, hors masse salariale, en « crédits de paiement et crédits d'engagement » mis à la disposition de ce département pour la mise en œuvre du PU, sont examinés à travers l'exploitation des données budgétaires contenues dans les lois de finances 2009-2012. Le tableau suivant récapitule les données budgétaires afférentes à cette période en se basant sur les données communiquées par la DAGBP/MEN.

Tableau n° 10 : crédits définitifs du MEN et des AREFs durant la période 2009-2012

Chapitre		Article	2009	2010	2011	2012	TOTAUX
Matériel et dépenses diverses (MDD)		Administration centrale	134 455 000	128 560 580	168 228 580	136 604 000	567 848 160
		Administration extérieure	1 421 198 196	2 033 359 620	1 127 340 120	1 150 408 600	5 732 306 536
		Total MEN	1 555 653 196	2 161 920 200	1 246 568 700	1 287 012 600	6 251 154 696
		AREFs	2 824 021 479	3 432 784 512	3 457 779 452	3 191 894 084	12 906 479 527
		Total MDD	4 379 674 675	5 594 704 712	4 704 348 152	4 478 906 684	19 157 634 223
Investissement	CP	Administration centrale	481 249 000	264 928 000	85 925 300	11 000 000	843 102 300
		Administration extérieure	225 871 607	1 062 316 086	1 128 018 605	1 751 604 200	4 167 810 498
		Total MEN	707 120 607	1 327 244 086	1 849 967 734	2 579 432 349	6 463 764 776
		AREFs	4 086 014 305	5 575 747 149	3 924 134 947	4 270 171 752	17 502 960 268
		Total CP	4 793 134 912	6 902 991 235	5 774 102 681	6 849 604 101	23 966 725 044
Total MDD+ CP			9 172 809 587	12 497 695 947	10 478 450 833	11 328 510 785	43 124 359 267
Investissement	CE	Administration centrale	288 100 000	93 426 000	78 200 000	77 500 000	447 926 000
		Administration extérieure	41 727 000	5 751 971 370	9 012 823 000	3 961 987 900	21 504 061 200
		AREFs	1 100 173 000	1 954 602 630	2 908 977 000	1 960 512 100	5 278 012 800
		Total CE	1 430 000 000	7 800 000 000	12 000 000 000	6 000 000 000	27 230 000 000

Source : MEN

44. Selon les données budgétaires du tableau susvisé, la détermination de l'enveloppe budgétaire globale allouée au secteur de l'éducation, hors salaires, prend en compte les crédits de paiement des exercices 2009 à 2012, et les crédits d'engagement au titre de l'année budgétaire 2012 dont la consolidation et le paiement se feront au-delà de cet exercice.
45. Ainsi, les moyens alloués au secteur de l'éducation, hors masse salariale, durant la période d'exécution du P.U 2009-2012, tels qu'ils figurent sur les comptes administratifs du MEN et les situations comptables des AREFs, s'élèvent à 49,12 MM dhs, ainsi répartis :
- 43,12 MM dhs correspondant aux crédits du chapitre matériel et dépenses diverses et d'investissement en crédits de paiement et
 - 6 MM dhs en tant que crédits d'engagement autorisés dans la loi de finances 2012.
46. L'enveloppe budgétaire de 49,12 MM dhs, autorisée pour la mise en œuvre du P.U, dépasse celle prévue, initialement, par le bureau d'études qui s'élève à 33,96 MM dhs et celle estimée par le MEN après recadrage du programme qui est de 45,3 MM dhs.
47. L'effort budgétaire que l'Etat avait autorisé, durant la période 2009-2012, dépassait ainsi largement les moyens normalement alloués au secteur de l'éducation, tel que le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 11 : Evolution des crédits alloués au secteur de l'éducation

CHAPITRE		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Matériel et Dépenses Diverses		1 408 938 305	1 628 938 006	1 731 878 007	1 998 590 000	4 379 674 675	5 594 704 712	4 704 348 152	4 478 906 684	3 809 800 000	1 710 749 000	1.769.620.000	3.803.152.000	
		7%	16%	6%	15%	119%	5%	2%	-5%	-15%	-55%	3%		
	TOTAL	6 768 344 318				19 157 634 223				5 520 549 000				
	Moyenne	1 692 086 080				4 789 408 556				2 773 330 250				
	Montant additionnel par rapport à 2008					2 381 084 675	3 596 114 712	2 705 758 152	2 480 316 684	1 811 210 000	1 811 210 000	-228 970 000	1 804 562 000	
						11 163 274 223								
Investissement	CP		1 259 694 000	1 419 694 000	1 629 694 000	1 979 694 000	4 793 134 912	6 902 991 235	5 774 102 681	6 849 604 101	3 533 111 079	2 010 567 718	2 084 993 959	2 494 727 440
				13%	15%	21%	142%	44%	-16%	19%	-48%	-24%	4%	20%
		TOTAL	6 288 776 000				23 966 725 044				10 123 400 196			
		Moyenne	1 572 194 000				5 991 681 261				2 530 850 049			
		Montant additionnel par rapport à 2008					2 813 440 912	4 923 297 235	3 794 408 681	4 516 802 216	620 306 000	7 306 000	105 299 959	515 033 440
						16 047 949 044								
	Total des crédits de paiement (MDD+CP)			13 057 120 318			43 124 359 267			15 643 949 196				
	CE		1 000 000 000	1 300 000 000	1 300 000 000	1 500 000 000	1 430 000 000	7 800 000 000	12 000 000 000	6 000 000 000	2 800 000 000	3 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000
					0%	15%	-5%	445%	136%	-50%	-53%	7%	-67%	0%
		TOTAL	5 100 000 000				15 230 000 000				7 800 000 000			
Moyenne		1 275 000 000				3 807 500 000				1 950 000 000				
Montant additionnel par rapport à 2008					130 000 000	6 500 000 000	10 700 000 000	4 700 000 000						
					22 030 000 000									

48. D'après le tableau ci-dessus, trois périodes sont relevées quant à l'effort budgétaire de l'Etat en faveur du secteur de l'éducation nationale en termes des crédits de paiement, abstraction faite des crédits ouverts au titre du chapitre « personnel ». Ainsi :

- sur la période 2005-2008, le système éducatif avait bénéficié d'une enveloppe globale de 13,2 MM dhs, soit une dotation budgétaire annuelle moyenne de l'ordre de 3,264 MM dhs répartie en 1,7 MM dhs au titre du chapitre « Matériel et dépenses diverses » et 1,5 MM dhs comme crédit de paiement au niveau du chapitre « investissement » ;
- sur la période 2009-2012, celle de la mise en œuvre du P.U, les crédits de paiement ouverts au profit du secteur s'élèvent à 43,12 MM dhs, enregistrant un saut significatif puisqu'ils ont triplé par rapport à la période précédente. Ainsi, par rapport à une moyenne annuelle de 3,264 MM dhs auparavant, le secteur éducatif avait bénéficié au cours de la période du P.U d'une enveloppe moyenne annuelle de l'ordre de 10,7 MM dhs, répartie en 4,7 MM au titre du chapitre « Matériel et dépenses diverses » et 6 MM dhs comme crédits de paiement au niveau du chapitre « investissement ».
- sur la période 2013-2016, les dotations budgétaires au profit du secteur ont totalisé une enveloppe de 15,64 MM dhs. Ainsi, les crédits autorisés au profit de secteur ont marqué un rythme d'évolution moins soutenu que celui de la période précédente, en enregistrant une moyenne annuelle 5,4 MM dhs répartie en 2,8 MM dhs au titre du chapitre « Matériel et dépenses diverses » et 2,6 MM dhs comme crédits de paiement au niveau du chapitre « investissement ».

49. Sur la base des indications précitées, les crédits ouverts au profit du secteur de l'éducation ont évolué à des proportions largement supérieures aux 5% par an préconisées par la CNEF pour la mise en œuvre de la réforme de ce secteur.

II.2 Les dépenses du PU

50. En l'absence des données budgétaires par projet/mesure du P.U, l'analyse a porté sur l'exécution des crédits alloués aux services centraux du MEN et ceux contenus dans les budgets définitifs des AREFs, et qui ont servi à la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du P.U.
51. Les dépenses du P.U durant la période 2009 - 2012, sont appréciés en se référant aux crédits définitifs tels quels figurent dans les comptes administratifs du MEN et les budgets définitifs des AREFs.
52. Durant la période 2009-2012, le système de l'éducation a bénéficié d'une enveloppe globale de 43.124.359.267 dhs comme des autorisations des crédits de paiement pour la mise en œuvre du P.U. Les dépenses engagées sur cette enveloppe étaient de 35.056.942.472 dhs dont 25.165.082.342 dhs ont été émises. Le tableau suivant récapitule les données relatives à la consommation des crédits autorisés :

Tableau n° 12 : situation de l'exécution des crédits ouverts au profit du secteur éducatif
2009 – 2012

Chapitre	Crédits définitifs	Engagements	Emissions
MDD	19.157.634.223	15.553.987.590	13.791.296.177
Investissement (C.P)	23.966.725.044	19.502.954.882	11.373.786.164
Total	43.124.359.267	35.056.942.472	25.165.082.341

Source : MEN

53. Durant la période du P.U, et d'après les données communiquées par la DAGBP/MEN, le montant des subventions non débloquées aux AREFs au titre des années 2009-2012, était de l'ordre de 8.892.148.441 dhs. En parallèle, les dettes cumulées des AREFs au 31/12/2012 étaient de l'ordre de 7.171.138.386,01 dhs.

Dans sa réponse le MEN a précisé que « la grande partie du programme de construction scolaire n'a été effectivement engagée qu'à la fin de l'exercice 2011 et consolidée progressivement durant les années suivantes ». Les dettes résultantes de ces engagements seront payées sur les années postérieures au P.U.

54. L'appréciation de l'utilisation des crédits définitifs autorisés au profit du secteur de l'éducation sera faite en distinguant les engagements et les émissions par le MEN et par les AREFs.

II.2.1 Les dépenses des services centraux du MEN

55. Les dépenses des services centraux du MEN sont celles imputées sur les articles de la morasse budgétaires « 0000 administration centrale » et « 3000 administration extérieure ». le tableau suivant récapitule l'ensemble de ces dépenses sur la période 2009 – 2012.

Tableau n° 13 : situation des engagements et des émissions au niveau du MEN 2009 – 2012

ANNEE	Chapitre	Crédits définitifs	Engagements	Emissions
2009	MDD	1 555 653 196	1 546 635 900	1 531 337 494
	Investissement	707 120 607	695 522 815	177 384 075
2010	MDD	2.161.920.200	1 163 450 699	1 144 486 950
	Investissement	1 327 244 086	743 187 503	104 650 294
2011	MDD	1 246 568 700	987 287 411	985 123 092
	Investissement	1 849 967 734	974 179 428	153 080 306
2012	MDD	1 287 012 600	1 102 210 229	1 088 662 747
	Investissement	2 579 432 349	1 103 236 064	224 607 113
2009 - 2012	MDD	6.251.154.696	4 799 584 239	4 749 610 283
	Investissement	6 463 764 776	3 516 125 810	659 721 788

Source : MEN

56. L'analyse des données relatives aux services centraux du MEN figurant dans le tableau ci-dessus fait ressortir les constats suivants :

- Durant la période 2009 – 2012, les crédits définitifs s'élèvent à 6.251.154.696 dhs pour le fonctionnement (hors dépenses du personnel) et 6.463.764.776 dhs comme crédit de paiement pour l'investissement ;
- Au titre du chapitre MDD, le taux d'engagement des crédits ouverts est de 76,7%, alors que les émissions ont enregistré un taux moyen de 75,9% par rapport aux crédits ouverts ;
- Au titre du chapitre investissement, le taux d'engagement sur les crédits de paiements définitifs pour la même période s'élève à 54,4%, alors que le taux d'émission est resté très bas ne dépassant pas 10,2% des crédits autorisés.

II.2.2 Les dépenses des AREFs

57. D'après les données communiquées par la DAGBP/MEN, la situation de l'exécution des crédits inscrits dans les budgets définitifs des AREFs se présente comme suit :

Tableau n° 14 : situation des engagements et des émissions au niveau des AREFs 2009-2012

ANNEE	AREFs	Crédits définitifs	Engagements	Emissions
2009	MDD	2 824 021 479	2 359 721 170	1 667 742 129
	Investissement	4 086 014 305	3 814 875 834	1 636 692 555
2010	MDD	3 432 784 512	2 772 019 582	2 455 444 671
	Investissement	5 575 747 149	5 020 326 258	2 561 334 583
2011	MDD	3 457 779 452	2 883 619 668	2 592 879 718
	Investissement	3 924 134 947	3 417 263 582	3 397 486 912
2012	MDD	3 191 894 084	2 739 042 931	2 325 619 376
	Investissement	4 270 171 752	3 734 363 398	3 118 550 326
2009 - 2012	MDD	12 906 479 527	10 754 403 351	9 041 685 894
	Investissement	17 502 960 268	15 986 829 072	10 714 064 376

Source: MEN

58. L'analyse des données relatives aux AREFs figurant dans le tableau ci-dessus fait ressortir les constats suivants :

- Durant la période 2009 – 2012, les crédits ouverts dans les budgets des AREFs s'élèvent à 12 906 479 527dhs pour le chapitre MDD et 17 502 960 268 dhs comme crédits de paiement pour le chapitre Investissement ;
- Au titre du chapitre MDD, le taux d'engagement des crédits ouverts s'élève pour la période à 83,3%, alors que le taux d'émission avoisine les 84% des crédits ouverts;
- Au titre du chapitre investissement, les engagements ont enregistré un taux de 91%, alors que les émissions n'étaient que de 61,2% par rapport aux crédits de paiement autorisés.

59. Les performances globales de la gestion budgétaire au cours de la période du P.U sont restées médiocres voire faibles qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des AREFs. Ces performances ne traduisent pas la mobilisation qui devraient présider à la réalisation du P.U considéré comme un programme stratégique, de portée nationale, destiné à relever le défi d'une offre scolaire de qualité dans l'ensemble des régions du Royaume. Ainsi, comparativement au taux d'exécution enregistré par le budget général de l'Etat, au cours de la période 2009 – 2012, les paiements réalisés par le MEN et les AREFs se présentent comme suit :

**Tableau n° 15 : ratios d'exécution du budget du secteur de l'éducation nationale
comparativement au budget général de l'Etat 2009 – 2012**

	Taux d'exécution des crédits de paiement	
	Fonctionnement (hors personnel)	Investissement
MEN	75,9%	10,2%
AREFs	70%	61,2%
BGE	96,75%	66,5%

60. A ce titre, il a été relevé que :

- La gestion des crédits ouverts dans le chapitre « matériel et dépenses diverses » ne s'est pas inscrite dans une logique de gestion de projet, comme il est énoncé dans les documents du P.U. Ainsi, aucune donnée n'est communiquée sur la part des crédits budgétaires alloués et consommés, pour chaque projet et pour chaque mesure, aussi bien au niveau central qu'au niveau des AREFs,
- les virements effectués sur les crédits ouverts à l'article « 3000 Administration extérieure » au profit des articles « 3001 à 3016 AREFs », sont considérés comme liquidés et émis au niveau central, bien que le processus de leur consommation effective se fait au niveau des AREFs ;
- certaines acquisitions ont été faites à la fois par les services centraux du MEN pour le compte des AREFs et par les AREFs pour leurs propres comptes. Il s'agit, notamment, de l'achat des équipements scolaires, du matériel didactique et du matériel audio-visuel. Cette observation a été déjà relevée par la Cour des comptes lors du contrôle de la gestion des AREFs ainsi que dans les rapports de suivi des recommandations y afférents ;
- les services centraux du MEN ont procédé au paiement des dépenses relatives aux années antérieures à la période du P.U. Pour ce faire, le MEN a procédé à la reconstitution des pièces justificatives de certaines dépenses relatives à des prestations qui remontent parfois à plus de 10 ans dans le but de lever les prescriptions y afférentes et procéder au paiement des fournisseurs concernés. Les marchés suivants sont cités à titre d'exemple :

Tableau n° 16 : exemples de dépenses anciennes émises pendant la période du PU

Année	N° du marché	Objet	Montant en DH	Motifs de lever la prescription
2000	08/2001	Fourniture de matériel d'internat	10.560.000,00	Perte des procès-verbaux de réception
2001	07/2002	Fourniture de mobilier et de matériel d'internat	18.061.831,92	

II.3 Insuffisances dans la gestion des moyens mobilisés

61. L'examen des morasses budgétaires fait apparaître que les crédits budgétaires ouverts, dans les lois de finances pour les années 2009, 2010, 2011 et 2012, au profit du MEN sont répartis sur les articles suivants⁵ :

- ✓ 0000 Administration centrale ;
- ✓ 3000 Administration extérieure ;
- ✓ 3001 à 3016 relatifs aux AREFs.

62. La gestion des ressources financières mises à la disposition du MEN durant la période du P.U, a été marquée par les insuffisances suivantes :

II.3.1 Recours massif aux virements des crédits

63. L'exécution des crédits alloués par les lois de finances a été marquée par un recours massif aux virements des crédits et par l'élaboration de plusieurs budgets modificatifs des AREFs. Cette situation se traduit par les changements fréquents de l'affectation des crédits autorisés par les lois de finances et témoigne de la défaillance de la programmation.

64. Au cours de la période du P.U, pour opérer ces virements, le MEN a puisé sur les crédits ouverts à l'article « 3000 administration extérieure » pour approvisionner à la fois l'article « 0000 administration centrale » et les articles « 3001 à 3016 AREFs ». Cette situation a fait de l'article 3000 « administration extérieure » une imputation d'attente. Le tableau suivant illustre cette situation :

Tableau n°17 : situation des virements entre articles durant la période du P.U

		Crédits inscrits dans la LF	Virement (+)	Virement (-)	Crédits après virements
2009	Administration centrale	301 290 580	335 769 000	21 355 580	615 704 000
	Administration extérieure	6 250 116 727	183 154 323	4 786 201 247	1 647 069 803
	AREfs	2 011 930 000	4 284 590 000	-	6 296 520 000
2010	Administration centrale	2 187 835 620	282 400 000	1 160 847 670	1 309 387 950
	Administration extérieure	2 930 829 257	50 773 002	2 195 009 884	786 592 375
	AREfs	4 544 020 800	2 023 478 882	-	6 567 499 682
2011	Administration centrale	305 260 580	47 720 200	98 826 900	254 153 880
	Administration extérieure	2 216 252 025	278 849 300	239 742 600	2 255 358 725
	AREfs	4 783 011 300	12 000 000	-	4 795 011 300
2012	Administration centrale	249 504 000	33 030 000	134 930 000	147 604 000
	Administration extérieure	3 076 997 800	427 940 000	602 925 000	2 902 012 800
	AREfs	3 995 796 400	276 885 000	-	4 272 681 400

Source : MEN

⁵ L'exécution des crédits inscrits dans les articles « 0000 administration centrale » et « 3000 administration extérieure » relèvent de la compétence du ministre de l'éducation nationale ou de ses délégués. Quant à ceux inscrits dans les articles « 3001 à 3016 AREFs », ils sont notifiés par les services du MEN aux AREFs pour l'élaboration de leurs budgets.

65. En plus, l'examen de la situation des virements des crédits entre les lignes du budget du MEN a révélé ce qui suit :

- certaines lignes, malgré leur importance et leur caractère permanent, ne sont pas dotées au début de l'année budgétaire et elles ne le sont qu'au cours de l'exercice. Cette situation entraîne un retard dans le lancement des actions prévues pour certains projets. Il s'agit, à titre d'exemple, des cas suivants :

Tableau n° 18 : exemples des lignes budgétaires dotées au cours de l'exercice

Année	Chapitre	Art.	Parag.	ligne	Désignation	Crédit ouvert	Mouvement (+)	Mouvement (-)	Crédit
2009	MDD	3000	15	34	Frais de formation et de vacation	0	26 992 363	0	26 992 363
2010	MDD	3000	17	14	Frais de vacation	0	5 000 000	0	5 000 000
2011	Investissement	3000	12	11	Etudes liées à la construction de bâtiments	0	5 250 000	0	5 250 000
2011	Investissement	3000	12	31	Etudes liées à la construction de bâtiments	0	24 176 000	0	24 176 000
2011	Investissement	3000	21	23	Achat de matériel didactique et pédagogique	0	57 600 000	0	57 600 000
2011	Investissement	3000	22	53	Achat de matériel didactique et pédagogique	0	34 739 000	0	34 739 000
2012	Investissement	3000	35	20	Règlement et exécution des décisions judiciaires et administratives	0	29 478 700	0	29 478 700

Source : Tableau élaboré à partir de la situation d'exécution des crédits MEN.

- au cours de l'exercice budgétaire, les services du MEN réduisent ou vident les dotations budgétaires de certaines rubriques malgré leur importance dans la réalisation des projets concernés. Il s'agit, par exemple, des cas suivants :

Tableau n° 19 : exemples des lignes budgétaires vidées/réduites au cours de l'exercice

Année	Chapitre	Art.	Para	ligne	Désignation	Crédit ouvert	Mouvement (+)	Mouvement (-)	Crédit définitif
2009	MDD	3000	19	31	Achat de kit de soins médicaux	10 000 000	0	10 000 000	0
2010	Invest	0000	12	20	Construction de bâtiments administratifs	30 000 000	0	30 000 000	0
2010	Invest	0000	13	10	Achat de matériel et mobilier de bureau	13 000 000	0	9 918 000	3 082 000
2011	Invest	0000	11	20	Etudes, conventions et assistance technique	50 000 000	0	50 000 000	0

Source : Tableau élaboré à partir de la situation d'exécution des crédits MEN

- Certaines lignes sont dotées et vidées au cours du même exercice budgétaire. Le tableau suivant illustre quelques exemples.

Tableau n° 20 : exemples des lignes budgétaires dotées et vidées au cours de l'exercice

Année	Chap.	Art.	Para	ligne	Désignation	Crédit ouvert	Mouvement (+)	Mouvement (-)	Crédit définitif
2010	Inv.	3000	22	13	Construction de bâtiments et de logements scolaires	00	12 200 000	12 200 000	00
2010	Inv.	3000	22	53	Achat de matériel didactique et pédagogique	00	600 000	600 000	00
2010	Inv.	3000	22	54	Achat de mobilier et de matériel d'internat	00	1 000 000	1 000 000	00
2010	Inv.	3000	22	55	Achat de manuels et d'ouvrages	00	169 000	169 000	00
2010	Inv.	3000	22	53	Achat de matériel didactique et pédagogique	00	600 000	600 000	00

Source : Tableau élaboré à partir de la situation d'exécution des crédits du MEN.

II.3.2 Insuffisances liées à la gestion des subventions octroyées aux AREFs

66. L'appréciation de l'octroi des subventions aux AREFs, à travers l'examen des données communiquées par le MEN, a permis de relever les constats suivants :

❖ **Discordance entre les montants inscrits dans les budgets des AREFs et ceux contenus dans la comptabilité centrale du MEN**

67. Le recouplement des données budgétaires comptabilisées par le MEN et celles contenues dans les budgets des AREFs a révélé des écarts inexplicables par les services du MEN. Le tableau suivant donne quelques exemples :

Tableau n°21 : écart entre les montants comptabilisés par le MEN et ceux inscrits dans les budgets des AREFs

Années	Types crédits		Comptabilité centrale du MEN	Budgets définitifs des AREFs	Ecart
2010	Fonctionnement		2 648 403 800	3 451 177 470	-802 773 670
	Investissement	CP	3 919 095 882	4 503 634 782	-584 538 900
		CE	1 954 602 630	2 054 884 730	-100 282 100
2011	Fonctionnement		3 154 631 300	3 192 231 896	-37 600 596
	Investissement	CP	1 640 380 000	2 501 347 300	-860 967 300
		CE	2 908 977 000	10 984 814 100	-8 075 837 100
2012	Fonctionnement		3 149 887 400	3 149 887 400	0
	Investissement	CP	1 122 794 000	2 462 172 600	-1 339 378 600
		CE	1 960 512 100	5 666 275 000	-3 705 762 900

Source : Tableau élaboré à partir des données communiquées par le MEN

❖ **Retard dans la notification des crédits aux AREFs**

68. La notification tardive des crédits supplémentaires aux AREFs, vers la fin de l'exercice, budgétaire a impacté négativement le rythme d'exécution car celles-ci ne pouvaient pas procéder à l'engagement des opérations compte tenu des délais nécessaires pour la réalisation des études, la préparation et le lancement des appels d'offres ;

❖ **Versement de subventions non prévues aux budgets des AREFs**

69. L'examen des situations de trésorerie des AREFs, communiquées par la DAGBP/MEN, fait ressortir le versement de subventions non inscrites dans leurs budgets. En 2009, il a été observé que certaines AREFs ont bénéficié de subventions émanant du MEN, non inscrites dans leurs budgets. Le déblocage de ces subventions a eu lieu la dernière semaine du mois de décembre 2009. Le tableau suivant récapitule les montants débloqués auxdites AREFs en dépassement des montants inscrits dans leurs budgets définitifs.

Tableau n° 22 : versement de subventions non inscrites dans les budgets définitifs des AREFs au titre de l'exercice 2009

REF	MONTANT DE LA SUBVENTION POUR L'EXERCICE 2009 EN DH			ECART
	NATURE	Montant de la subvention inscrite dans le budget définitif	Montant de la subvention versée par le MEN	
Souss-Massa-Daraa	Exploitation	337 392 900	339 480 900	2 088 000
Gharb-Chrarda-BniHssen		141 413 000	141 469 000	56 000
L'Oriental		206 360 100	206 864 100	504 000
Meknès-Tafilalet		235 578 300	238 743 300	3 165 000
Tanger-Tétouan		201 319 000	202 177 000	858 000
Meknès-Tafilalet	Investissement	373 135 500	375 635 500	2 500 000

Source : Tableau élaboré à partir des données communiquées par le MEN.

❖ **Non versement de la totalité des subventions prévues au titre de chaque exercice**

70. La comparaison entre les subventions inscrites dans les budgets des AREFs et la situation des subventions versées, communiquée par la DGABP/MEN, dégage des écarts significatifs, durant les exercices budgétaires 2010, 2011 et 2012. Le tableau suivant présente la situation récapitulative de ces écarts.

Tableau n° 23 : écart entre les montants budgétisés et ceux versés aux AREFs

	Subvention de fonctionnement			Subvention d'investissement (CP)		
	Budgets définitifs	Montant versé	Reliquat	Budgets définitifs	Montant versé	Reliquat
2010	3 451 177 470	2 648 403 800	802 773 670	4 503 634 782	3 919 095 882	584 538 900
2011	3 192 231 896	914 804 950	2 277 426 946	2 501 347 300	0	2 501 347 300
2012	3 149 887 400	2 062 625 375	1 087 262 025	2 462 172 600	823 373 000	1 638 799 600
TOTAL	9 793 296 766	5 625 834 125	4 167 462 641	9 467 154 682	4 742 468 882	4 724 685 800

Source : Tableau élaboré à partir des données communiquées par MEN

71. Le non déblocage total ou partiel de la subvention a concerné toutes les AREFs, durant les années 2009-2012. Le rapprochement des montants inscrits dans les budgets de chaque AREF et les montants débloqués, figurant à l'annexe 4, illustrent cette situation :

- en 2010 : le montant des subventions inscrit dans les budgets définitifs des AREFs n'est versé qu'en partie ;
- en 2011 : les subventions inscrites dans les budgets des AREFs pour couvrir les crédits de paiement n'ont pas été versés. De même, les subventions d'exploitation inscrites dans les budgets des AREFs de Chaouia-Ouardigha, souss-Massa-Daraa, Tadla-Azilal et Marrakech-Tensift-Haouz n'ont pas été débloquées ;
- en 2012 : les AREFs de Chaouia-Ouardigha et Marrakech-Tensift-Haouz, n'ont pas bénéficié de versement des montants des subventions inscrites dans leurs budgets de fonctionnement au titre de l'exercice 2012. Les montants de ces subventions s'élèvent respectivement à 349.990.326,04DH et 179.037.236,12DH. De même, l'AREF de souss-Massa-Daraa n'a pas été destinataire de déblocage des crédits de paiement inscrits dans son budget (investissement).

II.3.3 Retard dans l'approbation des budgets des AREFs et multiplicité des budgets modificatifs

72. Les AREFs procédaient à l'élaboration de leurs budgets initiaux sur la base des lettres de notification des subventions inscrites dans les articles « 3001- 3016 AREFs » contenus dans les morasses budgétaires du MEN. Toutefois, l'examen de ces budgets a montré un retard significatif dans leur approbation par le MEF.
73. Durant la période du P.U, l'approbation des budgets initiaux des AREFs se faisait en retard par rapport au début de l'exercice budgétaire considéré. L'approbation tardive de ces budgets n'a pas permis aux AREFs d'étaler l'exécution de leur budget sur les 12 mois de l'exercice. Cette situation a perturbé la mise en œuvre des projets du P.U. Le tableau suivant fait apparaître les dates d'approbation des budgets des AREFs.

Tableau n° 24 : dates d'approbation des budgets des AREFs par le MEF

Exercice budgétaire	Date d'approbation des budgets initiaux des AREFs
2009	du 19 au 24 mars 2009
2010	du 7 au 27 janvier 2010
2011	du 7 février au 5 avril 2011
2012	du 29 mars au 14 mai 2012

Source : Tableau élaboré à partir des dates d'approbation apposées sur les budgets initiaux des AREFs

74. Au cours du même exercice budgétaire, les budgets des AREFs subissent plusieurs modifications suite à la notification des subventions supplémentaires par le MEN. Le tableau ci-dessous présente le nombre des budgets par exercice, durant la période 2009-2012, et les montants des subventions qui y sont inscrits.

Tableau n° 25 : nombre de versions du budget des AREFs durant la période du P.U

Exercice	Budget	Crédits d'investissement		Crédits de fonctionnement
		CP	CE	
2009	BUDGET 1	2 423 417 700,00	485 627 315,00	1 936 608 780,00
	BUDGET 2	2 723 756 300,00	1 100 173 000,00	2 710 246 800,00
	Variation %	12,39%	126,55%	39,95%
	BUDGET DEFINITIF	3 573 274 200,00	1 100 173 000,00	2 714 074 800,00
	Variation %	31,19%	0,00%	0,14%
2010	BUDGET 1	1 904 007 000	1 100 173 000	2 640 013 800
	BUDGET 2	2 391 165 300	1 183 748 700	3 240 004 070
	variation %	25,59%	7,60%	22,73%
	BUDGET 3	2 610 019 688	1 253 946 363	3 442 787 470
	variation %	9,15%	5,93%	6,26%
	BUDGET DEFINITIF	4 503 634 782	2 054 884 730	3 451 177 470
variation %	72,55%	63,87%	0,24%	
2 011	BUDGET 1	1 640 380 000	2 908 977 000	3 142 631 300
	BUDGET 2	1 640 380 000	2 908 977 000	3 005 933 200
	variation %	0,00%	0,00%	-4,35%
	BUDGET DEFINITIF	2 501 347 300	10 984 814 100	3 192 231 896
	Variation %	52,49%	277,62%	6,20%
2 012	BUDGET 1	2 456 172 600	5 652 775 000	3 149 887 400
	BUDGET 2	2 460 172 600	5 662 275 000	3 149 887 400
	variation %	0,163%	0,168%	0,000%
	BUDGET DEFINITIF	2 462 172 600	5 666 275 000	3 149 887 400
	variation %	0,081%	0,071%	0,000%

Source : Budgets des AREFs communiqués par le MEN

75. La lecture des données du tableau ci-dessus fait état des constats suivants :

- le recours massif à des virements au profit des mêmes AREFs a donné lieu à l'élaboration de plusieurs budgets modificatifs au cours d'un même exercice budgétaire ;
- les montants des subventions supplémentaires versés aux AREFs, ont largement dépassé ceux initialement inscrits dans les morasses budgétaires. Ainsi, par exemple en 2011, les crédits d'investissement ont enregistré une augmentation de plus de 277% entre les budgets modificatifs n° 2 et les budgets définitifs ;
- durant l'exercice budgétaire 2011, les crédits de fonctionnement ont enregistré une diminution de plus de 4%, puis une augmentation de plus de 6% ce qui confirme le manque de visibilité quant à la dotation des AREFs en moyens financiers.

76. L'élaboration des budgets modificatifs des AREFS ont créé des contraintes de gestion chez ces dernières, à savoir :

- les directeurs des AREFs, en tant qu'ordonnateurs, n'avaient pas de visibilité sur le plan d'action à présenter aux conseils d'administration, dans la mesure où les lettres de notification du MEN arrêtent les lignes budgétaires à couvrir par les montants des subventions supplémentaires notifiés ;
- les directeurs des AREFs ont exécuté les différents budgets modificatifs sans qu'ils soient adoptés, au préalable, par leurs conseils d'administration ;
- les budgets définitifs sont approuvés vers la fin de l'exercice budgétaire voire même au cours de l'année suivante. Cette situation ne permettait pas aux AREFs d'exécuter leurs budgets en respectant les règles d'engagement des dépenses. Les dates d'approbation des budgets définitifs des AREFs sont indiquées dans le tableau suivant :

Tableau n° 26 : situation des dates d'approbation des budgets définitifs des AREFs au titre des années 2009-2012

Année	Date d'approbation des budgets définitifs des AREFs
2009	Entre le 4 décembre 2009 et 13 janvier 2010
2010	Entre le 10 novembre et 31 décembre 2010
2011	Entre le 4 octobre et 7 décembre 2011
2012	Entre le 11 et 28 décembre 2012

Source : Tableau élaboré à partir des dates d'approbation apposées sur les budgets définitifs des AREFs

II.4 Conclusion

77. Les résultats qui découlent de l'analyse de l'effort financier de l'Etat et des dépenses soulèvent la question de la capacité d'absorption par le secteur d'éducation des ressources qui ont été allouées sur la période du P.U.
78. La réussite de toute action de réforme exige non seulement la mise à disposition des moyens financiers nécessaires, mais également, la gestion efficace et efficiente de ces moyens. Les ressources mobilisées grâce à l'effort budgétaire de l'Etat, n'ont pas eu l'impact escompté sur le système éducatif, en termes de performance et de qualité.
79. L'Etat a déployé, au titre de la période 2009 – 2012, des ressources importantes pour la mise en œuvre du P.U. Les crédits de paiement ouverts, hors masse salariale, ont totalisé une enveloppe budgétaire de 43,12 MM dhs enregistrant une augmentation de l'ordre de 30,07MM dhs, soit 230% par rapport à la période 2005 -2008.
80. En revanche, les consommations des crédits traduites par les paiements et donc les réalisations sur la période ne reflètent pas cette urgence dans la mesure où les paiements effectifs n'ont représenté que 25,12 MM dhs sur les 43,12 MM dhs de crédits définitifs, soit un taux de 58,2% avec des niveaux très différenciés. En effet, le taux de paiement au titre des investissements réalisés par les services du MEN était bas, soit 10,2%, contre 61,2% pour les AREFs et n'atteint pas le ratio moyen de 66,5% pour le budget d'investissement de l'Etat.
81. Ces faibles performances s'expliquent en grande partie par :
- l'absence d'un cadrage budgétaire clair du PU qui définit l'enveloppe budgétaire à mobiliser pour l'accélération de la réforme du système éducatif. Le budget nécessaire à la mise en œuvre des projets du P.U a connu des modifications significatives. Ainsi, la première version du P.U, découlant des travaux du bureau d'études, a estimé un budget de 33,96 MM dhs pour le financement de la mise en œuvre du programme. Ce budget a été revu à 45,3MM dhs suite au recadrage par le MEN. Le total des crédits de paiement autorisés par les lois de finances 2009-2012 s'élèvent à 43,1 MM dhs, sans compter les crédits d'engagement à consolider sur les exercices ultérieurs ;
 - des capacités managerielles insuffisantes au niveau de la gestion comptable et financière des projets comme en témoigne l'absence d'un cadrage budgétaire claire du P.U, d'un pilotage maîtrisé de ces différentes composantes et d'un système d'information intégré permettant la remontée de l'information et l'aide à la décision ;
 - la non individualisation du budget réservé au P.U. Le MEN n'a pas mis en place un système permettant de distinguer les moyens financiers alloués à ce programme. En fait, l'enveloppe budgétaire allouée au PU a été fusionnée avec le budget annuel du département de l'éducation nationale. Cette situation n'a pas permis de dresser le bilan financier du PU et d'évaluer les réalisations par rapport aux moyens mobilisés ;
 - l'absence d'une véritable synchronisation des opérations avec les AREFs et le ministère de l'économie et des finances qui s'est traduite par des écarts significatifs entre les montants des subventions du budget général de l'Etat inscrits dans la comptabilité centrale du MEN et ceux contenus dans les budgets définitifs des AREFs. L'existence de ces écarts remet en cause la qualité de suivi des subventions accordées aux AREFs à la fois par le MEN et par le MEF.

III. PROGRAMMATION DES PROJETS

82. En matière de programmation, les fiches de projets élaborées lors de la phase du recadrage du PU, ont servi pour programmer la mise en œuvre du P.U, durant la période 2009–2012, tout en y précisant la consistance, la durée, le mode et le niveau d'exécution de chaque mesure. Toutefois, plusieurs insuffisances ont été relevées dans la programmation des actions à entreprendre durant la période prévue.

III.1 Une programmation dans l'urgence

83. La programmation de la mise en œuvre des projets et des mesures prévus dans le PU est caractérisée par :

❖ **L'inadéquation de la consistance du PU avec la durée de sa mise en œuvre**

84. Malgré l'importance des projets constituant le P.U, sa mise en œuvre a été programmée sur une durée courte, soit 48 mois (2009 – 2012). En plus, cette durée a été réduite à 30 mois à cause de la période consacrée au recadrage du P.U (18 mois).

Dans sa réponse, le MEN a signalé que pendant la phase de recadrage, plusieurs projets ont continué à être déployés sans aucune interruption, 24 mois (2010 et 2011) est la durée réelle d'exécution des projets du PU. L'année 2009 est considérée comme une année d'expérimentation et de recadrage des projets avec le lancement des projets d'infrastructure, notamment les constructions, la réhabilitation et l'appui social. Par contre, l'année 2012 a connu l'arrêt effectif de plusieurs projets du PU.

❖ **Le changement de la consistance de certains projets au cours de leur mise en œuvre**

85. Lors de la mise en œuvre des projets, le MEN a procédé à la modification des objectifs issus du recadrage desdits projets. L'examen des données figurant dans les rapports du MEN sur le P.U, a révélé des écarts entre les objectifs fixés et ceux programmés. Ce constat confirme la non maîtrise des besoins et la défaillance de la programmation. A titre d'exemple, le tableau ci-dessous illustre cette situation :

Tableau n°27 : décalage entre les objectifs et la programmation

Désignation	Objectif du recadrage	Rapport de l'IGAA	
		Objectif affiché	Programmation
Création des internats	135	424	350
Création des écoles en milieu rural	125	65	34

Source : MEN

❖ **Le lancement du PU en l'absence d'une priorisation et d'une complémentarité entre les projets**

86. Le MEN a lancé les projets prévus dans le cadre du P.U en deux lots : le 1^{er} en juin 2009 et le deuxième en mai 2010. Cependant cette programmation n'a pas pris en considération les aspects suivants :

- le MEN a procédé au lancement du PU en l'absence d'une échelle de priorités entre les différents projets. Ainsi, le MEN a retardé le lancement de certains projets se rattachant à la gouvernance et s'inscrivant comme préalables à la mise en œuvre du PU. Il s'agit, notamment, des composantes du système de suivi et de pilotage ainsi que la formation des équipes des projets.
- la mise en œuvre des projets du pôle pédagogique a été caractérisée par une programmation ne favorisant pas la complémentarité et la synchronisation entre ses projets. Il s'agit, notamment, des projets relatifs aux curricula et aux langues qui n'ont pas été opérationnalisés alors que le MEN avait entamé la mise en œuvre de la pédagogie d'intégration.

III.2 Un programme qui requiert des études préalables

87. L'examen du document de recadrage du PU a révélé que la mise en œuvre des projets nécessite, au préalable, la réalisation de plusieurs études. La portée de ces études a enregistré une augmentation significative par rapport à la version du P.U élaborée par le bureau d'études en passant de 29 à 55 (cf. **annexe n° 5**).

88. La méthodologie retenue pour la définition de ces études, dans de nombreux cas, a réduit le P.U à un programme de diagnostic, plutôt qu'un véritable programme d'accélération de la réforme initiée par la CNEF depuis 2000. En outre, l'inscription de ces études appelle les observations suivantes :

❖ **Les objets de certaines mesures consistent en un diagnostic des situations pour identifier les insuffisances et définir les actions à entreprendre**

89. Il s'agit, par exemple, de l'étude afférente à la catégorisation des établissements scolaires avant d'entamer les études et les travaux de réhabilitation, ainsi que l'étude afférente à la définition du modèle et de la stratégie de développement du préscolaire, etc.

❖ **L'objet de certaines études nécessite la coordination avec d'autres départements**

90. Parmi ces études, il y a lieu de signaler, à titre d'exemple, celle ayant l'objet de dresser le bilan de l'état de santé des élèves, ainsi que l'étude portant sur le recensement des élèves à besoin spécifiques, etc. *Dans sa réponse, le MEN a signalé que la réalisation de ces études était indispensable pour asseoir les projets du PU sur des bases décisionnelles solides.*

❖ **La durée prévue pour la réalisation de certaines études est parfois étalée sur une période dépassant celle du PU**

91. La réalisation de certaines études prévues pour 2012, coïncidait avec la date prévue pour l'achèvement de la mise en œuvre du PU. Il s'agit, par exemple, de l'étude afférente à la mise en place du système d'information de management de l'éducation (SIME), de l'étude relative à la mise en place d'un dispositif de sécurité humaine et de protection des enfants scolarisés, etc.

III.3 Le recours à des PUR et des PAMT aurait dû faire l'objet de contractualisation avec les AREFs

92. Lors du recadrage, les fiches de projets ont prévu les actions à entreprendre par les AREFs⁶. La mise en œuvre du PU a été accompagnée par l'élaboration des Programmes d'Urgence Régionaux (PUR), et des Plans d'Action à Moyen Terme (PAMT) qui fixent, pour chaque AREF, la programmation budgétaire et physique des projets et mesures durant la période 2009-2012. L'examen de ces documents a permis de constater ce qui suit :

❖ Le lancement du P.U avant l'élaboration des PUR et des PAMT

93. Les PUR et les PAMT des AREFs, en tant que cadre d'orientation régional et des plans d'action pluriannuels, ont été élaborés à partir du deuxième semestre de l'année 2009. Ainsi, plusieurs mesures et actions relevant du P.U avaient déjà été entamées et mises en œuvre aussi bien par le MEN que par les AREFs.

Dans sa réponse le MEN a signalé que le PU est un cadre de référence structuré en objectifs et mesures à l'échelle nationale. Il est décliné par les AREFs, en fonction des spécificités régionales, en PUR et PAMT régionaux. En parallèle à cette déclinaison, les AREFs, dans un but de tenir compte du délai fixé pour le PU, ont commencé la mise en œuvre des projets d'infrastructure, notamment les constructions, la réhabilitation et l'appui social (les projets du pôle généralisation).

❖ Le démarrage de la mise en œuvre du P.U en l'absence de contractualisation

94. Pour la mise en œuvre du P.U, les fiches de recadrage ont prévu le recours à la contractualisation entre l'Etat et les AREFs en application des dispositions de l'article 18 de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes⁷. Toutefois, les PAMT et les PUR n'ont pas fait l'objet de cette contractualisation à l'instar du P.U relatif au département de l'enseignement supérieur⁸. Il est à signaler que l'élaboration des PAMT a obéi à une logique de canevas à renseigner et non de documents stratégiques élaborés par les AREFs et adoptés par leurs conseils d'administration.

⁶ Les AREFs sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont régies par la loi n°07.00 créant les académies régionales d'éducation et de formation, promulguée par le dahir n° 1-00-203 du 15 safar 1421 (19 mai 2000).

⁷ Selon l'article 18 de la loi n°69-00 « ...les contrats de programme définissent, pour une période pluriannuelle, notamment les engagements de l'Etat et de l'organisme contractant, les objectifs techniques, économiques et financiers assignés à l'organisme et les moyens pour les atteindre ainsi que les modalités de suivi de leur exécution ».

⁸ La mise en œuvre du P.U au niveau du département de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la formation des cadres avait fait l'objet de 17 contrats de programme signés entre l'Etat et les 15 universités marocaines, l'Office National des Œuvres Universitaires Sociales et Culturelles (ONOUSC) et le Centre National de la Recherche Scientifique et Technique (CNRST) devant Sa Majesté le Roi à Agadir le 6 octobre 2009.

❖ Des PAMT incomplets

95. L'examen des PAMT des AREFs a révélé un ensemble d'insuffisances liées à :

- la non fixation de la consistance physique et du cadrage budgétaire de certains projets : les PAMT des AREFs, ne contenaient pas le volume quantitatif et les prévisions budgétaires de certaines mesures que les AREFs sont appelées à entreprendre, alors que les fiches de recadrage ont prévu leur déclinaison au niveau régional. Le tableau suivant reprend le nombre de projets non renseignés dans les PAMT des AREFs :

Tableau n° 28 : nombre de projets non renseignés sur les PAMT des AREFs

AREF	Nombre de projets non renseignés sur les PAMT
Oued Ed-dhab – Lagouira	4
Laayoune-Boujdour-Sakia Al Hamra	8
Guelmim - Es-smara	14
Sous-Massa-Draa	11
Gharb - Chrarda – BeniHssen	6
Chaouia – Ourdigha	6
Marrakech - Tensift - Al Haouz	7
L'Oriental	6
Grand Casablanca	6
Rabat - Zemmour – Zaer	7
Doukala – Abda	6
Tadla – Azilal	8
Meknès – Tafilalet	5
Fès – Boulmane	8
Taza - Taounate - Al Hoceima	4
Tanger – Tetouan	4
Total	110

Source : les PAMT des AREFs communiqués par le MEN

- Le décalage entre le PAMT et la programmation annuelle des AREFs : le plan d'action annuel des AREFs s'écarte de la programmation prévue par les PAMT. Dans certains cas, la coordination nationale du projet dicte une programmation annuelle en décalage avec les objectifs préconisés par les fiches de projets et par les PAMT. Ce décalage confirme le manque de visibilité et la défaillance de la planification et de la programmation adoptées.
- La discordance entre les objectifs affichés dans les PAMT et ceux prévus dans les fiches de recadrage du PU : les objectifs prévus par les PAMT de certaines AREFs diffèrent de ceux prévus dans les fiches du recadrage du P.U. Il s'agit, par exemple, des objectifs relatifs à la création des écoles communautaires, la formation des éducateurs de l'enseignement préscolaire, etc. Le tableau suivant, présente le décalage observé dans la fixation des objectifs de création des écoles communautaires :

Tableau n°29 : discordances des objectifs de création des écoles communautaire par AREFs 2009-2012

Régions	Objectifs de création des écoles communautaires		
	Fiches de recadrage	prévus dans PAMT	programmés selon le rapport de l'IGAA
Laayoune-Boujdour-Sakia Al Hamra	0	1	1
Guelmim - Es-smara	0	1	4
Sous-Massa-Draa	21	6	13
Gharb - Chrarda – BeniHssen	10	7	8
Chaouia – Ourdigha	13	11	12
Marrakech - Tensift - Al Haouz	18	22	11
l'Oriental	21	11	21
Grand Casablanca	0	0	0
Rabat - Zemmour – Zaer	7	6	3
Doukala – Abda	11	12	11
Tadla – Azilal	20	21	7
Meknès – Tafilalet	18	19	14
Fès – Boulmane	15	14	8
Taza - Taounate - Al Hoceïma	19	16	14
Tanger – Tetouan	15	18	21
Total	188	165	148

Source : MEN.

Dans sa réponse, le MEN a précisé que le recadrage des projets au niveau national et sa déclinaison au niveau régional a été élaboré une seule fois au début du PU. Par contre, les PAMTs sont actualisés annuellement par les AREFs, en fonction de l'état d'avancement des projets, des priorités régionales et du budget effectif alloué au projet au niveau régional.

96. Toutefois, la Cour précise que la dernière version des PAMT ne mentionne pas les objectifs quantitatifs et les prévisions budgétaires pour certains projets.

III.4 Conclusion

97. La planification et la programmation des projets et actions à entreprendre étaient caractérisées par :

- **l'inadéquation de la consistance du P.U avec la durée de sa mise en œuvre.** Le MEN a fixé, dans la première version du PU, une durée de mise en œuvre de quatre ans couvrant la période 2009-2012. Cette durée a été réduite à 30 mois si on tient compte des 18 mois qui ont été consacrés au recadrage pour stabiliser la configuration définitive du programme. La durée de 30 mois ne s'accorde ni avec l'ampleur du programme, ni avec la consistance des actions à entreprendre.
- **le non recours aux contrat-programmes avec les AREFs pour la mise en œuvre des PUR et des PMAT.** A l'instar des universités lors de l'élaboration de leurs programmes, les AREFs n'ont eu de contrats avec l'Etat. Ces contrats auraient permis de fixer les engagements, les objectifs et les moyens entre l'Etat et les AREFs ainsi que les modalités de leur suivi-évaluation ;
- **la programmation d'un volume d'activité disproportionné par rapport aux capacités des AREFs.** La déclinaison régionale et provinciale des différents projets du P.U a créé un volume d'activités important au niveau des AREFs et des directions provinciales. Ce volume d'activités n'a pas été accompagné d'une allocation supplémentaire des moyens logistiques et des ressources humaines nécessaires pour la mise en œuvre des projets.
- **une programmation dans l'urgence.** Dans l'objectif d'honorer les engagements prescrits dans le programme d'urgence, les AREFs se sont précipitées pour lancer plusieurs actions en l'absence d'un diagnostic préalable, d'une maîtrise des besoins et de la disponibilité des moyens humains et logistiques nécessaires;
- **la programmation des projets et des actions en l'absence d'une priorisation et d'une complémentarité entre eux.** Le MEN a procédé au lancement de certains projets avant la mise en œuvre des mesures se rattachant à la gouvernance, au système de suivi et de pilotage et la formation des équipes des projets, etc. Egalement, la mise en œuvre des projets du pôle pédagogique a été caractérisée par une programmation ne favorisant pas la complémentarité et la synchronisation entre les projets.

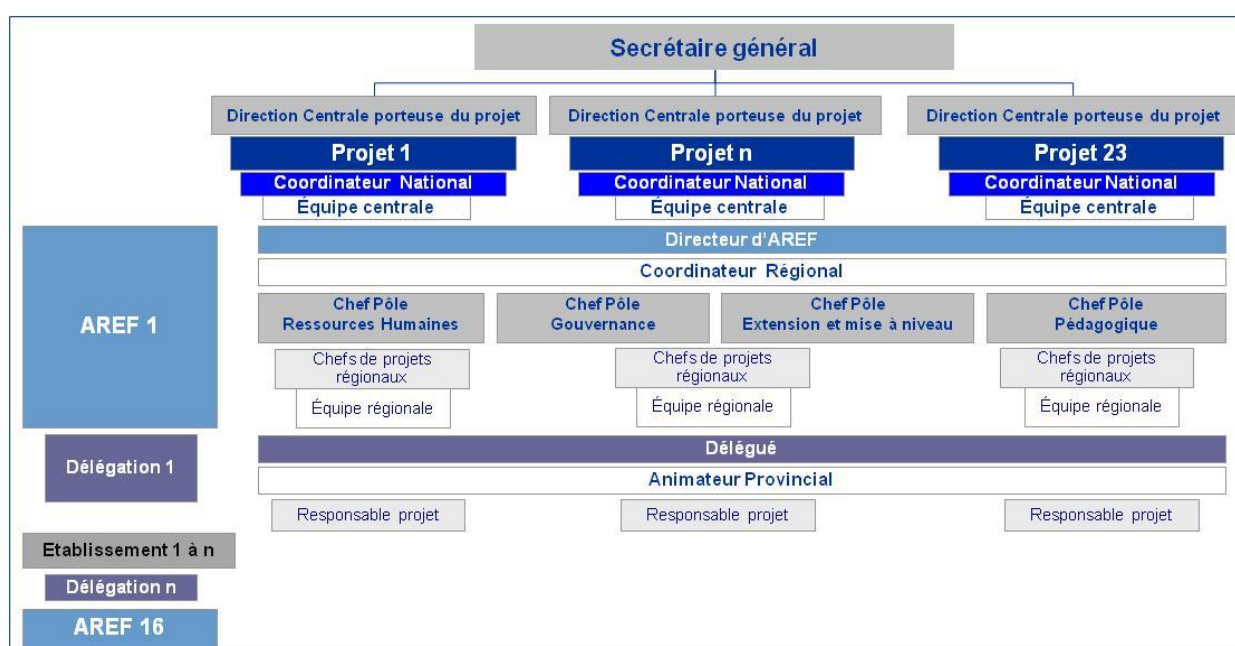
IV. MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

IV.1 Organisation prévue pour la mise en œuvre du PU

98. Pour la mise en œuvre du P.U, le MEN a prévu un dispositif organisationnel pour assurer le lancement des projets et garantir l'aboutissement des actions prévues dans le document de recadrage. Ces dispositions ont concerné les aspects organisationnels et institutionnels, ainsi que celles liées aux ressources humaines.

IV.1.1 Dispositif organisationnel de mise en œuvre du P.U

99. En application de la gestion par projet, le MEN a opté pour une organisation matricielle, comme illustré par le schéma suivant :



Source : le MEN.

100. D'après le schéma ci-dessus, l'organisation mise en place pour assurer la gestion et le suivi des projets du P.U est structurée comme suit :

- au niveau central, chaque direction domiciliataire de projet, dispose d'un coordonnateur et d'une équipe centrale ;
- au niveau régional, chaque AREF désigne un coordonnateur régional, des chefs de pôles, des chefs de projets et une équipe régionale ;
- quant au niveau provincial, un animateur et un responsable pour chaque projet sont désignés.

101. Ce mode organisationnel, qui s'écarte de l'organigramme officiel du MEN⁹ et de celui des AREFs¹⁰, présente les insuffisances suivantes :

❖ **Chevauchement des attributions entre les responsables administratifs et les responsables des projets**

102. Confier la mission de mise en œuvre des projets du P.U, au niveau régional et provincial, à des cadres ne relevant pas des structures hiérarchiques des AREFs a créé un climat conflictuel et un chevauchement des responsabilités entre le responsable administratif et le responsable du projet. Ce climat n'a pas favorisé la réussite des actions entreprises par les responsables des projets et le suivi du PU. Ce constat a été évoqué lors des entretiens avec les directeurs de projets et confirmé dans le rapport¹¹ de l'IGAA sur le P.U.

❖ **Centralisation par le MEN de la quasi-totalité des décisions**

103. En application des dispositions de la loi n° 07-00 précitée, les AREFs sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière administrés par des conseils d'administration habilités à prendre les décisions stratégiques guidant leur travail. La législation en vigueur prévoit la dotation de ces établissements d'instruments de gestion adaptés à leurs spécificités. Toutefois, en pratique, les AREFs fonctionnent comme des services extérieurs du MEN qui suivent les instructions et les décisions prises par les services centraux du MEN, notamment de par les coordinations nationales de projets, et ce sans implication du conseil d'administration. Cette situation est commune à l'ensemble des AREFs, d'autant plus que leurs actions dépendent de l'enveloppe des crédits notifiés et de déblocage des subventions par le MEN.

❖ **Répartition non adaptée des projets entre les différentes directions du MEN**

104. La conception de l'organisation opérationnelle de l'exécution du P.U a prévu que chaque direction au niveau central a la responsabilité de la coordination nationale, de la mise en œuvre et de la gestion d'un certain nombre de projets. Cette organisation a été caractérisée par une répartition déséquilibrée des projets entre les différentes directions (**cf annexe 6**), sans tenir compte de leurs attributions institutionnelles et de leurs capacités opérationnelles. Ce déséquilibre a impacté négativement la mise en œuvre des différentes mesures de ces projets, vu l'insuffisance des ressources humaines en effectifs et en profils par rapport au volume important des tâches à assurer.

Dans sa réponse, le MEN a fait savoir que les projets sont affectés selon les attributions formelles des directions centrales, ce qui explique par fois la domiciliation de deux à trois projets au maximum au sein d'une seule direction (4 cas seulement).

❖ **Création de structures non prévues par l'organigramme du MEN**

105. Lors de la mise en œuvre du P.U, le MEN a procédé à la création de structures non prévues par le décret n° 2.02.382 relatif à l'organisation et aux attributions du MEN. Ces structures ont été érigées en directions, divisions ou services. Le tableau suivant indique les structures non officielles mises en place lors de l'exécution du P.U :

⁹ Décret n° 2.02.382 relatif à l'organisation et aux attributions du MEN

¹⁰ Arrêtés du MEN fixant les organigrammes des AREFS

¹¹ Rapport de l'IGAA sur le P.U. P. 262

Tableau n° 30 : situation des directions non prévues par l'organigramme officiel du MEN

Structure non officielle	Structure d'origine	Structure de rattachement d'origine
Direction du budget	Division du budget	DAGBP
Direction des affaires générales	Divisions de la comptabilité centrale	
	Division du fonctionnement des services centraux	
Direction des constructions	Service du Patrimoine mobilier et immobilier	
Direction de réhabilitation des établissements scolaires	Service des études techniques et de maintenance	
Direction de la Formation	Division de la stratégie de formation	Direction des Ressources humaines
Centre National des Evaluations des Examens (CNEE)	Divisions de l'évaluation	Direction de l'évaluation, de l'organisation de la vie scolaire et des formations communes entre les AREFs
	Service de l'information et d'orientation scolaire et professionnelle	
Direction de la communication	Division de la communication	Division rattachée au secrétariat général
Direction Génie	Non prévue dans l'organigramme du ministère	
Unité centrale sécurité humaine et intermédiation	Non prévue dans l'organigramme du ministère	
Direction de l'appui social	Non prévue dans l'organigramme du ministère	

Dans sa réponse le MEN a signalé que la création des structures fonctionnelles n'est pas strictement inhérente au PU. C'était essentiellement une exigence imposée par les évolutions qu'a connues le système éducatif depuis la mise en œuvre de la charte nationale.

106. Le recours à cette organisation non officielle a été accompagné par la désignation des responsables, et ce, sans en avoir officiellement la qualité. Ces responsables (directeurs, directeurs adjoints, chefs de division,...) percevaient des compléments de salaires sous forme de frais de déplacement et de frais de vacation forfaitaires.

107. Il est à signaler que le MEN continue encore à servir aux responsables des structures non officielles des compléments de salaires, et ce malgré l'achèvement de la période du P.U.

Dans sa réponse, le MEN a signalé que les structures fonctionnelles en question n'ont pas été créées pour accompagner des projets ayant un caractère provisoire, avec une durée de vie déterminée - correspondante à la durée du PU- ce sont plutôt des structures qui ont été créées en vue de prendre en charge des fonctions institutionnelles, ou pour gérer des projets-clés répondant à des besoins pressants et découlant de la mise en œuvre de la stratégie du Ministère.

IV.1.2 Création d'associations para-administratives

108. Le MEN a procédé à la création de l'Association Marocaine d'Appui à la Scolarité (AMAS). De même, par la Circulaire n° 73 du 20 octobre 2009, le MEN a donné ses instructions aux directeurs des AREFs et aux délégués provinciaux pour créer des représentations d'AMAS à leur niveau et aux directeurs des établissements scolaires pour créer, au niveau de chaque établissement scolaire, une association dite « Association d'Appui à l'Ecole de la Réussite » (APER). Les missions de ces associations sont :

- la prise en charge par l'AMAS de l'appui matériel direct accordé aux enfants issus des familles défavorisées pour les encourager à la scolarisation, dans le cadre des programmes « TAYSSIR » et « un million de cartables » ;
- la prise en charge par les APER de menues dépenses, qui peuvent survenir au sein des établissements scolaires, et qui nécessitent une intervention rapide de la part du chef de l'établissement. Ce type d'associations bénéficie d'une subvention, accordée par l'AREF, à hauteur de 49.999 Dhs par an.

109. Le recours à ces associations, pour mettre en œuvre certaines actions du PU, notamment celles inscrites dans le projet E1 P4 (égalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire), appelle les observations suivantes :

- la non-conformité avec les dispositions du dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958 réglementant le droit d'association, à la fois pour la constitution, le fonctionnement et la gestion de ces associations. Bien que ces associations soient créées par référence au dahir précité, les APERs ne sont en fait qu'un prolongement de l'administration, dans la mesure où les membres de l'association sont désignés par le MEN, notamment, le président et le trésorier qui sont, respectivement, le chef de l'établissement et l'intendant. Quant à la tenue des assemblées et la dissolution de l'association, elles peuvent être initiées par le directeur de l'AREF et/ou par le directeur provincial alors qu'ils ne sont pas membres ;
- le positionnement institutionnel d'AMAS : cette association est domiciliée au sein de la direction chargée de l'appui social relevant du MEN. Une telle situation a créé une confusion des responsabilités et des prérogatives entre ses membres pour les motifs suivants :
 - les membres de son bureau sont nommément désignés, alors que le travail associatif est basé sur le volontariat et l'élection des membres;
 - les représentations régionales et provinciales d'AMAS sont dirigées par les directeurs des AREFs et les directeurs provinciaux et les responsables financiers qui leur sont rattachés.

IV.2 Mise en œuvre des projets

110. L'architecture du PU a fait la distinction entre les actions à mettre en œuvre par le MEN et celles à mettre en œuvre par les AREFs. Le suivi de l'ensemble des actions était assuré par les services centraux du MEN à travers les directions de projets mises en place par le dispositif organisationnel accompagnant la mise en œuvre du P.U.

111. L'exécution des projets du P.U a été caractérisée par certaines carences qui n'ont pas favorisé l'atteinte des objectifs escomptés. Ces carences ont concerné le manque de visibilité dans la mise en œuvre de certains projets, le transfert aux AREFS d'un volume d'activité important sans tenir compte de leurs capacités de gestion et le non aboutissement des conventions de partenariat et de certaines études prévues dans le PU.

IV.2.1 Manque de visibilité dans la mise en œuvre de certains projets

112. Malgré l'importance de certains projets, leur mise en œuvre était marquée par le manque de visibilité en termes de programmation des actions à entreprendre et de structures chargées de leur réalisation (MEN ou AREFs). Quatre projets illustrent, à titre d'exemple, cette situation :

❖ Improvisation dans la mise en œuvre des deux projets relatifs à la création des établissements scolaires (Projets E1P2 et E2P1)

113. Bien que les dispositions de la loi n° 07-00 sus-indiquée confient aux AREFs l'élaboration et la réalisation des constructions des établissements scolaires, le MEN avait décidé, de centraliser toutes les constructions en procédant au lancement d'un seul appel d'offres international avec une option « clés en main ». Pour ce faire, le MEN a engagé un bureau d'études pour l'assister dans le pilotage de cette opération à travers le marché n°33/2009 d'un montant de 439.705.200 DH.

114. Après avoir obtenu les autorisations afférentes et les dérogations nécessaires au lancement dudit appel d'offres, et après l'évaluation des offres des soumissionnaires, le MEN a estimé que le coût de réalisation est très élevé par rapport à l'enveloppe budgétaire prévue et a décidé de ne pas donner suite à cet appel d'offres.

115. Suite au non aboutissement de l'appel d'offres international sus-visé, le MEN a résilié le marché n°33/2009 précité et a procédé à la notification aux AREFs des crédits afférents aux études et travaux de construction de 102 établissements scolaires en 2009, 256 en 2010 et 772 en 2011.

116. Le transfert de cette opération aux AREFs était caractérisé par le retard dans la prise de décision et la disproportion du nombre des projets de construction par rapport aux capacités de gestion de ces entités. Cette situation n'a pas permis à ces dernières d'assurer avec rigueur la gestion et le suivi des marchés y afférents et le respect de l'échéancier du P.U. La défaillance dans la gestion des projets de construction a été relevée dans les différents rapports de la Cour des comptes relatifs au contrôle de la gestion des AREFs.

❖ Abandon des lycées d'excellence

117. Dans le cadre du projet E2.P2 relatif à la « Promotion de l'excellence » dont l'objectif consiste à offrir aux élèves un environnement propice à l'excellence, les fiches de recadrage ont prévu la construction de huit (8) lycées d'excellence en précisant que la réalisation des études, des travaux et l'équipement de ces lycées seront réalisées par les services centraux du MEN. Quant à la sélection des élèves, elle sera réalisée par les AREFs. Le cadrage budgétaire retenu pour le calcul du budget prévisionnel de cette opération de chaque lycée a prévu 4 MDH pour la réalisation des études, 40 MDH pour les travaux de construction et 10 MDH pour l'équipement. Toutefois, vers la fin de 2011, le MEN a changé d'avis et a décidé de confier la réalisation de ces lycées en notifiant les crédits correspondants aux AREFs.

118. Ce projet a été entièrement abandonné en 2012, sans pour autant avoir les informations sur l'emploi des crédits dédiés audit projet.

Dans sa réponse, le MEN a fait savoir que l'abandon du projet en question a eu lieu à la suite d'une décision ministérielle.

❖ Abandon de la pédagogie d'intégration

119. Dans le but de parachever la mise en place de l'approche par compétences, initiée par la CNEF, le MEN a conclu, avec un expert international une convention pour généraliser la pédagogie d'intégration dans l'ensemble des classes à l'horizon 2011. Cette convention a été inscrite dans le cadre du projet relatif à l'amélioration du dispositif pédagogique (E1.P8).

120. Dans ce cadre, le MEN a dépensé, en dehors des dépenses afférentes à la formation des enseignants en la matière, une enveloppe budgétaire significative d'un montant dépassant 71,32Mdhs pour l'intégration de cette approche dans le système pédagogique. Ce montant est réparti entre :

- les dépenses liées aux prestations d'expertise qui ont fait l'objet d'un contrat pour un montant de 27.789.263 Dhs, payé en totalité ;
- les dépenses conséquentes mais sans impact de la logistique relative à l'impression des documents, des cahiers et des brochures sur la pédagogie d'intégration, pour un montant de 43.548.052 Dhs.

121. En 2012, malgré les dépenses effectuées, le MEN a décidé, par la note circulaire n°12-037 en date du 17 février 2012, d'abroger définitivement la note n° 204 relative à l'évaluation des acquis selon la pédagogie d'intégration et de reporter l'application de cette approche dans les établissements de l'enseignement collégial, jusqu'à l'élaboration d'un bilan sur son application au niveau du cycle primaire.

122. Dans cette optique, l'IGAP a lancé, en 2012, une étude pour évaluer l'impact de la suspension de la pédagogie d'intégration sur la qualité des enseignements. Cette étude a révélé que ni les enseignants ni les élèves n'ont pu appliquer cette approche. Elle a conclu également que les enseignants rencontrent des difficultés pour respecter le timing mis en place pour évaluer les compétences des élèves, ainsi, la renonciation à cette approche n'aurait pas d'effet négatif sur les apprentissages des élèves.

123. Les trois rapports sur le PU¹², élaborés par le MEN, n'ont pas arrêté le montant global des dépenses afférentes à la mise en œuvre de la pédagogie d'intégration.

Dans sa réponse, le MEN a précisé que le cadre méthodologique de la mise en œuvre de l'APC a prévu :

- *la formation de tous les enseignants et de tous les directeurs du cycle primaire ;*
- *la formation de tous les inspecteurs du cycle primaire et secondaire ;*
- *la formation des formateurs et la constitution de l'expertise nationale ;*

Ces formations sont réalisées, dans la majorité au niveau des AREFs, sur la base de 300 dh/jours/bénéficiaires.

- *Pour le cycle primaire, la mise en œuvre de la PI a débuté en 2008/2009 et a été généralisée en 2010/2011.*
- *Pour le cycle collégial, la mise en œuvre de cette approche a démarré en 2009/2010 par une expérimentation dans 12 collèges (6 collèges de l'AREF MT et 6 de l'AREF CO), puis une généralisation au niveau de tous les collèges des AREFs MT, CO et OLD. La généralisation au niveau national devrait avoir lieu en 2011/2012 et 2012/2013.*

¹² Cf. paragraphe 153.

IV.2.2 Un volume d'activités disproportionné par rapport aux capacités de gestion des AREFs

124. La déclinaison régionale et provinciale des différents projets du P.U a créé un volume d'activités important au niveau des AREFs et les directions provinciales. Ce volume d'activités n'a pas été accompagné d'une allocation supplémentaire de moyens en ressources humaines et en logistique nécessaires à la mise en œuvre des projets. Les différents rapports sur le P.U émanant du MEN lui-même ont relevé les constats suivants :

❖ Sous dotation en effectif de certaines structures

125. Au niveau régional et provincial, plusieurs projets ont été gérés par une à deux personnes, qui devaient faire face à un volume d'activités important et une liste d'indicateurs à renseigner. D'où le retard qui a été enregistré dans l'exécution des projets et les dysfonctionnements dans leur gestion. Il s'agit, par exemple, des structures chargées du patrimoine avec un effectif de 2 à 3 personnes qui se trouvaient responsables de la gestion d'une centaine de marchés de travaux et d'études relatifs à l'extension et à la création des établissements scolaires.

❖ Inadéquation des profils des équipes avec les spécificités de certains projets

126. La gestion de certains projets a été attribuée à des cadres dont le profil est inadéquat par rapport à la nature desdits projets. Cette situation n'a pas favorisé la mise en œuvre des mesures prévues dans ces projets et a entraîné des difficultés dans la remontée des informations. Il s'agit, par exemple, du projet E1.P8 relatif à « Amélioration du dispositif pédagogique » et du projet E3.P3 sur « Optimisation de la gestion des ressources humaines » confiés à des administrateurs affectés au bureau du sport scolaire.

❖ Changements fréquents des responsables de projets

127. La gestion des projets a pâti d'une rotation fréquente du personnel de gestion. Dans de nombreuses situations, les changements ont eu lieu sans qu'ils soient accompagnés de passation de consigne ni de conservation de documents, éléments indispensables pour un suivi régulier des opérations et la maîtrise de leur cadence de réalisation. Cette situation a impacté négativement la gestion et le pilotage des projets.

IV.2.3 Non aboutissement des études prévues dans le P.U

128. Pour la mise en œuvre de certains projets, le MEN a procédé à l'engagement de 41 études pour un montant de 768.805.767 dhs. Toutefois, l'engagement de ces études était caractérisé par le manque de visibilité quant à leur faisabilité, leur pertinence et leur impact sur le système éducatif. Ce constat est confirmé par :

❖ Mise en œuvre de certaines mesures avant la réalisation des études qui en définissent la consistance

129. Le MEN a entamé la mise en œuvre de certains projets, en l'absence des études préalables permettant l'encadrement desdits projets tels que définis dans les fiches de cadrage. Il s'agit, par exemple, de l'étude relative au préscolaire réalisée en 2011 alors que le projet relatif au développement du préscolaire avait été entamé en 2009. Sur un autre plan, les deux études relatives au diagnostic de la situation des enfants à besoins spécifiques et à la catégorisation de l'état de dégradation des établissements scolaires ont été abandonnées alors que les projets y afférents ont été en partie mis en œuvre.

❖ **Lancement de certaines études prévues dans le cadre du P.U après l'achèvement de ce dernier**

130. Le PU a prévu la réalisation de la totalité des études, inscrites dans les fiches des projets, durant la période de sa mise en œuvre. Toutefois, le MEN a procédé au lancement de certaines de ces études postérieurement à 2012, année d'achèvement du P.U. Le tableau suivant récapitule quelques exemples :

Tableau n° 31 : exemples des études prévues dans le P.U réalisées postérieurement à la période de sa mise en œuvre

Références	Objet	Montant engagé
Marché n°3/2013	Etude sur l'état de l'enseignement des sciences et des technologies et de l'orientation vers ces filières.	3 660 400
BC 83/2013	Analyse et identification des documents à archiver, élaboration d'un plan de classement, classement et tri des archives physiques, création d'un répertoire électronique des archives et accompagnement et la formation portant sur l'utilisation de la banque de données des archives.	196 800
Marché n° 15/2014	Elaboration d'une stratégie de développement de l'enseignement et de la formation privés.	5 790 052

Source : MEN

❖ **Résiliation de plusieurs marchés d'études après le commencement de leur exécution**

131. Le MEN a procédé à la résiliation de nombreux marchés relatifs aux études pour motif de « non convenance de l'objet de l'étude aux impératifs du système éducatif », tel que mentionné sur les décisions de résiliation de ces marchés, et ce après avoir ordonné leur commencement et déclaré la réception de certaines phases. D'après les documents communiqués par les services du MEN, le total des montants payés sur les marchés d'études résiliés s'élève à 21.960.106 DH. Il s'agit, notamment, des marchés suivants :

Tableau n° 32 : situation des montants payés sur les études résiliées

Marché	Objet	Montant du marché	Montant payé	Taux d'exécution
6/2009	L'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en place du système d'information de management de l'éducation (SIME).	5 502 000	-	0%
33/2009	La prestation de services d'assistance au maître d'ouvrage pour la réalisation des infrastructures scolaires inscrites dans le cadre du PU 2009-2012.	439 705 200	300 000	0,07%
37/2009	La mise en place d'un système PMO (Project management office) au sein du département de l'enseignement scolaire.	4 584 000	1 164 000	25%
38/2009	L'assistance technique pour la mise en place d'une solution globale du système d'information de l'éducation (SIE).	122 605 862	12 260 586	10%
12/2010	La réalisation d'une étude pour la mise en place d'un dispositif de sécurité humaine et de protection des enfants scolaires.	1 876 798	1 126 079	60%
24/2011	L'assistance technique au parachèvement de la mise en œuvre de l'approche par compétences au niveau de l'école primaire et cycle secondaire collégial.	37 025 848	7 109 441	19%
TOTAL		611 299 708	21 960 106	

Source : MEN

132. Il est à signaler que la résiliation de ces marchés a entraîné des recours en justice risquant de faire supporter au budget général de l'Etat d'autres dépenses afférentes à l'indemnisation des bureaux d'études concernés.

IV.2.4 Limites de mise en œuvre des conventions de partenariat

133. La mise en œuvre du P.U prévoyait la mobilisation d'un ensemble d'intervenants et de partenaires. La contribution de ces partenaires consistait, entre autres, à apporter un soutien financier et logistique durant le processus de conception, de planification et de réalisation du P.U. Dans ce cadre, neuf conventions, impliquant des acteurs en lien avec le secteur, ont été signées à l'occasion de la présentation du P.U devant Sa Majesté le Roi en date du 11 septembre 2008.

134. Ces partenariats avaient pour objet la mise à niveau de l'école publique et son insertion dans son environnement. Les conventions ont visé les trois piliers de base à savoir ; l'Etablissement, l'Elève et l'Enseignant, et ce à travers la réhabilitation de l'école, la sensibilisation de l'élève et la formation des ressources humaines, comme détaillé dans l'**annexe n° 2**. Le tableau suivant récapitule l'objet de chaque convention de partenariat :

Tableau n° 33 : objet des conventions de partenariats

Partenaires	Objet de la convention
Le ministère de l'Intérieur	Réhabilitation de l'école publique
Le ministère de la Jeunesse et des Sports	Promotion du sport dans les établissements scolaires
Le ministère de la Culture	Promotion de la culture nationale
Le secrétaire d'Etat chargé de l'Eau et de l'Environnement	Mise en place le cadre général de la coopération entre les deux départements dans les domaines de la mise à niveau environnementale, l'éducation environnementale et le développement durable
Le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Désertification	Préservation du domaine forestier
L'Office national de l'électricité et de l'eau potable	Le raccordement des établissements scolaires en électricité et la formation et sensibilisation à la rationalisation de la consommation de l'énergie
L'Office national de l'électricité et de l'eau potable	Approvisionnement des établissements scolaires en eau potable
L'Office de la Formation professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT)	Assistance du MEN en matière de formation et d'orientation
L 'Agence nationale de réglementation des télécommunications	Intégration des TIC dans le système éducatif

135. La gestion de ces partenariats a rencontré plusieurs contraintes qui ont impacté négativement l'amorçage et le rythme de leur mise en œuvre à différents niveaux d'intervention. Selon des entretiens menés avec les responsables du MEN, la déclinaison de ces partenariats au niveau régional, provincial et local aurait été entravée par les difficultés suivantes :

- le manque de représentations régionales ou provinciales de certains acteurs institutionnels ;
- le défaut d'adhésion de certains partenaires à la réalisation et à l'atteinte des objectifs préconisés dans les conventions signées ;
- la non mise en place des commissions mixtes de pilotage pour assurer le suivi et la communication intra et inter-parties sur l'état d'avancement des actions entreprises ;
- le manque de plans d'action validés par les parties concernées tel qu'il a été stipulé par certaines conventions avec des partenaires institutionnels ;
- la lourdeur et la lenteur administratives pour l'engagement de certaines actions qui n'ont pas facilité la mise en œuvre des conventions au moment opportun.

136. A ce titre, la Cour constate que le MEN face à ces situations n'a pas pris les initiatives nécessaires pour amener les partenaires à honorer leurs engagements et relancer les activités des commissions de suivi.

137. Dans le cadre de la régionalisation du P.U, le MEN a failli à ses missions de pilotage, faute d'avoir mis en place des actions nécessaires à leur succès, à savoir :

- procéder à la concrétisation territoriale des conventions de partenariat au niveau régional et provincial ;
- intégrer les partenariats dans les projets d'établissements scolaires ;
- honorer les engagements portant sur la mise à disposition des moyens humains, financiers et matériels ;
- tenir compte des qualifications des personnels responsables des dossiers de partenariat en matière de gestion de projets et de communication, etc.

IV.3 Conclusion

138. Une réforme du système éducatif relève d'un processus cumulatif et progressif qui s'inscrit dans la durée, nécessitant une continuité dans la mise en œuvre. Cette démarche a manqué au P.U, comme aux plans qui l'ont précédé. Durant la période 2000 – 2016, le système éducatif a connu plusieurs plans d'action, visant la mise en œuvre de la réforme, engagés en l'absence d'une logique de capitalisation et de continuité. La chronologie de ces plans se présente comme suit :

- En 1999, l'élaboration de la CNEF considérée comme une feuille de route définissant les leviers de la réforme du système éducatif.
- En 2004, l'élaboration d'un **cadre stratégique de développement du système éducatif** conçu comme une base stratégique et opérationnelle pour la gestion intégrée des programmes et des projets susceptibles d'atteindre les objectifs de la CNEF.
- En 2009, l'élaboration du programme d'urgence considéré comme un plan d'accélération de la mise en œuvre de la CNEF ;
- En 2013, la mise en place d'un plan d'action 2013-2015 intitulé les mesures prioritaires composé de 21 mesures à entreprendre en priorité pour pallier les dysfonctionnements du système éducatif ;
- En 2015, le MEN a adopté la vision stratégique de la réforme 2015 – 2030 élaboré par le CSEFRS. Cette vision est conçue comme un cadre global de la réforme du système éducatif visant la mise en place d'une école de l'équité, de la qualité et de la promotion.

139. Le P.U a été marqué par plusieurs dysfonctionnements qui ont entravé la réalisation des objectifs escomptés. Parmi ces dysfonctionnements figurent :

- des changements significatifs dans les objectifs : malgré le recours à l'expertise externe pour l'élaboration du P.U et le recadrage des projets par les services du MEN, les objectifs ont subi des révisions importantes après le lancement de la mise en œuvre du P.U ;
- le manque de visibilité et de complémentarité dans la mise en œuvre des projets. Ce constat a concerné :
 - les projets du pôle généralisation. Pour la mise en œuvre des deux projets E1P1 et E2P1, le MEN a décidé de centraliser la construction de 1.100 établissements scolaires, en lançant un appel d'offres international. Suite à la renonciation à cet appel d'offres, le MEN a notifié aux AREFs, vers la fin des années 2010 et 2011, les crédits relatifs à la construction de ces établissements scolaires. Sur un autre plan, les AREFs, pour la mise à niveau des établissements scolaires, ont procédé à l'engagement des marchés pour les travaux de réhabilitation en l'absence d'une catégorisation des établissements scolaires ;

- les projets du pôle pédagogique ont pâti d'un manque de synchronisation et ont même dû être abandonnés, notamment au niveau des actions relatives à la pédagogie d'intégration qui ont coûté au MEN un montant conséquent évalué à plus de 73 M dhs sans que ses résultats aient pu être concrétisés ;
 - les projets du pôle ressources humaines dont la mise en œuvre a été entravée par l'absence d'un statut du personnel propre aux AREFs leur permettant d'optimiser la gestion des ressources humaines au niveau régional. Pour surmonter les problèmes liés à la non maîtrise de la gestion des ressources humaines, le MEN a procédé au recrutement de près de 55.000 enseignants contractuels sur la période 2015 – 2018. Ces recrutements ont été effectués, en l'absence de la formation nécessaire pour le métier d'enseignant ;
 - les projets du pôle gouvernance, à ce sujet, le MEN a procédé au lancement de certains projets du P.U avant la mise en place d'un système de suivi et avant la formation des responsables des projets. De même la mise en œuvre du P.U a eu lieu sans contractualisation avec les AREFs ;
- l'absence de maîtrise de la composante « études » du P.U. En effet, plusieurs études portant sur les composantes du PU ont été lancées mais résiliées en cours d'exécution, en raison d'une mauvaise préparation et du défaut d'adéquation avec les objectifs recherchés. Les dépenses y afférentes ont coûté au MEN le montant de 94,96 M dhs sans qu'elles puissent être utiles au système éducatif. Ainsi, les dépenses relatives à des études considérées comme inexploitable et donc sans impact sur l'amélioration du système scolaire, sont réparties comme suit :
- ✓ pédagogie d'intégration : 73 M dhs ;
 - ✓ études résiliées en cours de mise en œuvre : 21,96 M dhs
- la gestion des conventions de partenariat considérées comme levier fondamental d'intégration de l'école dans son environnement, a souffert de nombreuses contraintes aux niveaux central et territorial que le MEN n'a pu redresser faute d'initiatives pour mobiliser les partenaires, établir des plans d'action validant les engagements réciproques et réunir les commissions y afférentes.

V. SUIVI, PILOTAGE ET EVALUATION

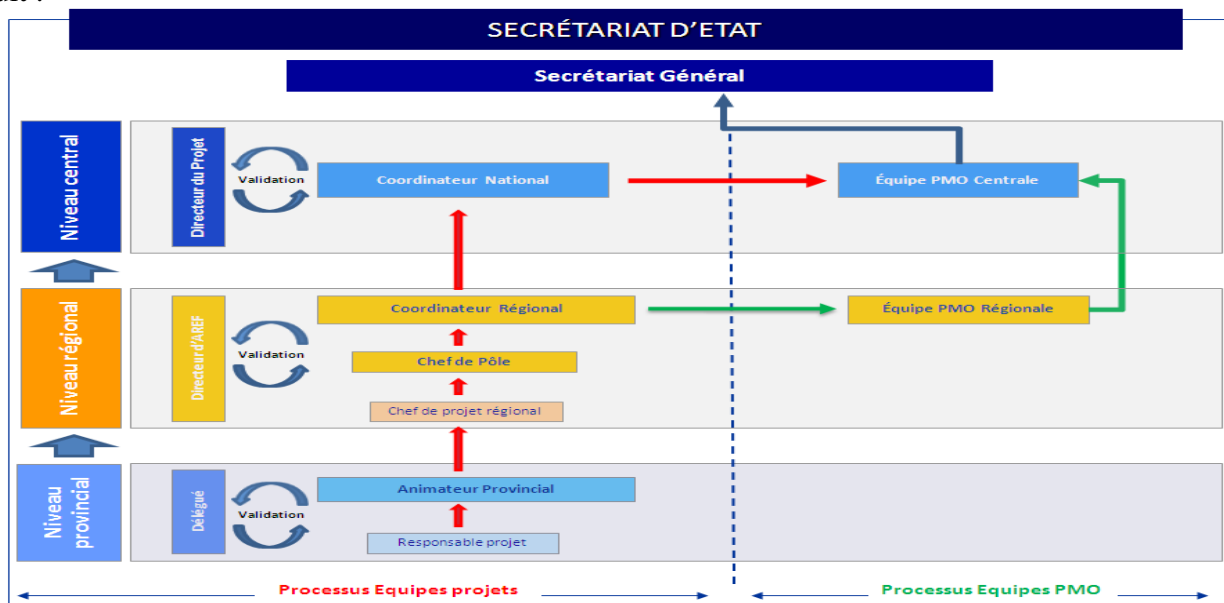
V.1. Suivi et pilotage des projets du P.U

140. Le MEN a prévu la mise en place d'un système de suivi et de pilotage pour la mise en œuvre du P.U. L'élaboration de ce système a suivi le processus suivant :

- dans un premier temps, le MEN s'est doté, dans le cadre de la phase 5 du Marché négocié n° 02/08 d'un livrable qui consistait à concevoir un dispositif de suivi et un plan de communication pour un montant de 1.800.000 DH ;
- dans un deuxième temps, le MEN, en estimant que le livrable est inexploitable, a procédé à l'engagement d'un autre bureau d'études, via le marché N° 37/09 pour un montant de 4.584.000 DH, pour la mise en place d'un système de suivi et de pilotage du P.U (Project Management Office : PMO). Toutefois, ce marché a été résilié après avoir payé 1.164.000 DH, et ce, sans l'exploitation des livrables afférents aux phases exécutées ;
- dans un troisième temps, le MEN, contraint par la non exploitation des livrables des deux marchés, malgré le paiement de 2.964.000 DH, et le non aboutissement de la mise en place du dispositif de suivi, a fait appel à ses propres moyens pour mettre en place une équipe technique pour suivre l'exécution physique et financière du P.U.

141. Le système de suivi et de pilotage, conçu par le MEN, revêt une double dimension ; la première portant sur l'organisation opérationnelle de la mise en œuvre du P.U et la seconde sur le choix d'une équipe technique de suivi, et ce en l'absence d'un système PMO proprement dit. Cette équipe est composée d'un effectif de 25 cadres de différents profils, sélectionnés en interne. La sélection et la formation de cette équipe ont eu lieu dans le cadre du marché n° 4/2009 pour un montant de 299.400 DH ayant pour objet « la formation sur les techniques de management, de communication et de la planification stratégique ainsi que les méthodes de gestion, de présentation et d'organisation administrative au profit du personnel de la direction de la stratégie, de la statistique et de la planification ».

142. Ainsi, le MEN a mis en place un système de suivi de l'état d'avancement des différents projets, en faisant appel à une batterie d'indicateurs et à une organisation schématisée comme suit :



Source : MEN

143. Le fonctionnement de ce mécanisme, conçu pour assurer le suivi, le pilotage et la mise en œuvre du PU, appelle les observations suivantes :

❖ **Mise en place tardive du système de suivi et de pilotage**

144. Le système de suivi et de pilotage du PU n'a pas pu jouer son rôle à cause du retard constaté dans sa mise en place. En effet, ce système n'a été opérationnel que vers la fin de l'année 2010, soit après l'écoulement de la moitié de la période prévue pour le PU. Par conséquent, la phase cruciale du lancement du P.U n'a pas été couverte par un système de suivi et de pilotage méthodique, rigoureux et documenté.

145.

Dans sa réponse, le MEN a signalé que le dispositif de pilotage du PU a été progressivement conçu et mis en place dès le début de 2009. Son entrée en vigueur effective a eu lieu en mars 2010. Le premier bilan d'étape a été présenté au comité de pilotage le 15 mars 2010.

❖ **Absence de désignation formelle des équipes chargées de suivi et de pilotage**

146. Le système de suivi instauré pour assurer le pilotage de l'exécution du PU ne pouvait réussir du fait de l'absence d'une désignation formelle de l'équipe technique chargée d'assurer le suivi des différentes phases d'exécution du PU. Les membres de ces équipes n'arrivaient pas à légitimer, d'une manière générale, leur présence au sein des structures administratives pour pouvoir suivre l'état d'avancement des différents projets, ce qui a créé des chevauchements entre l'organisation administrative et l'organisation fonctionnelle mise en place au niveau régional. .

❖ **Existence d'un nombre important d'indicateurs difficiles à suivre**

147. En vue d'assurer le suivi de l'exécution des différentes mesures du PU, les fiches de cadrage du PU ont prévu, initialement, une batterie de plus de 720 indicateurs réduite, ultérieurement à 513. Malgré la réduction du nombre de ces indicateurs, le système de suivi est resté caractérisé par de nombreuses insuffisances dont les principales sont :

- la qualité et le choix des indicateurs dans de nombreux projets, qui ont porté davantage sur des indicateurs de moyens mobilisés plutôt que sur des indicateurs d'impact destinés à mesurer les effets directs des projets sur l'amélioration du système éducatif. Il en est ainsi, à titre d'illustration, des projets relatifs à l'encadrement pédagogique et à l'orientation des élèves ;
- l'absence d'un système d'information intégré, à l'échelle du MEN, permettant la prise en charge et le suivi de l'ensemble des indicateurs découlant des objectifs et des projets en cours d'exécution.

❖ Canevas de reporting non unifiés et non renseignés

148. La mise en place d'un dispositif de suivi s'est basée sur la diffusion et le renseignement de canevas traitant l'état d'avancement des réalisations physiques et financières des mesures prévues. Le renseignement de ces canevas s'est caractérisé par :

- l'hétérogénéité dans l'interprétation de leurs composantes : les informations et les indicateurs demandés par les équipes de suivi étaient traités différemment par les gestionnaires de projets. Cette divergence dans la perception des indicateurs, par les gestionnaires, associée au manque d'un système de pondération entre les différentes mesures constituant le projet, n'a pas permis d'avoir une appréciation exacte et fiable des réalisations et de l'état d'avancement ;
- les indicateurs budgétaires et financiers, contenus dans les canevas, n'étaient pas traités par les gestionnaires de projets. Par conséquent, aucun suivi n'a été assuré sur ce plan, et le MEN ne disposait pas d'informations sur le taux d'exécution du budget accordé à ce programme par projet et par mesure.

V.2 Contrôle et évaluation de l'exécution des projets

149. Les missions de contrôle, de suivi et d'évaluation revêtant une importance cruciale pour la réalisation du P.U n'ont pas été menées selon une démarche rigoureuse et exhaustive. Ainsi, à titre d'illustration, les deux structures d'inspection du MEN (IGAA et IGP) investies des fonctions de contrôle interne, n'ont pas élaboré de plan d'action spécifique, dédié au contrôle d'exécution du P.U. Leurs bilans d'activités sur la période 2009 – 2012 affichent un nombre réduit des missions portant sur les projets du P.U.

150. A ce titre, trois rapports ont été élaborés en interne, par la DSSP, l'IGAP et l'IGAA, sur le bilan des réalisations des projets du P.U. De même, le MEN dans le cadre des conventions avec les bailleurs de fonds, a engagé des audits externes.

151. L'examen des différents rapports d'évaluation des projets du P.U, réalisés par la DSSP et les inspections générales, a révélé plusieurs discordances tant au niveau des objectifs fixés qu'au niveau des réalisations sur la période 2009-2012. Ces discordances trouvent leurs origines dans l'absence d'un système de reporting fiable. Le tableau suivant présente quelques exemples confirmant les discordances relevées :

Tableau n° 34 : cas de discordances entre les rapports d'évaluation du PU de la DSSP et de l'IGAA en termes d'objectifs et de réalisations

Mesures	Rapport DSSP		Rapport IGAA	
	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations
Salles préscolaires créées dans les établissements scolaires	1 434	1 005	3 342	866
Internats réhabilités	347	286	296	251
Etablissements bénéficiant de la maintenance préventive	17 958	11700	10 800	9 003
Ecoles primaires bénéficiant d'installation sportives et équipement	2 588	986	1 138	606
Etablissements du secondaire ayant bénéficié de la mise à niveau du matériel didactique	4 061	3 397	2 654	2 518
Etablissements du secondaire ayant bénéficié de la mise à niveau du matériel didactique	1 432	913	1 552	502
Etablissements équipés en valises multi-média « VMM »	7 413	5 060	7 160	7 219
Etablissements dotés en prestations externalisées de gardiennage	11 354	8 696	8 198	5 016

Source : rapports du MEN sur le P.U

V.3 Conclusion

152. La réussite de tout programme est inhérente au système de suivi et de pilotage mis en place. Cependant, le dispositif lié à ce système tel que mis en place par le MEN pour les besoins du P.U a souffert de plusieurs dysfonctionnements dont, notamment :

- le retard dans la mise en place du système de suivi et de pilotage. Or malgré le paiement d'un montant de 2.964.000 dhs pour la mise en place d'un système de suivi et de pilotage, le MEN ne dispose pas d'un système performant permettant la remontée et la centralisation des informations fiables sur l'état d'avancement du PU ;
- la multiplicité des indicateurs : le P.U a prévu plus de 500 indicateurs pour assurer la remontée des informations et permettre le suivi de la mise en œuvre des projets. Cette pléthore d'indicateurs, dont certains se répètent dans plusieurs projets, a alourdi la remontée de l'information et a entravé son agrégation.
- inadéquation des profils des responsables de certains projets avec les spécificités des mesures qui y sont inscrites : le suivi d'un certain nombre de projets au niveau régional et provincial a été confié à des fonctionnaires exerçant dans des unités administratives n'ayant aucun lien avec la nature du projet.

VI. BILAN DES REALISATIONS

VI.1 Absence de bilan global et exhaustif sur les réalisations du PU

153. Le MEN ne dispose pas d'un bilan exhaustif sur les réalisations physiques et financières de l'ensemble projets et mesures du PU. Les rapports dressés à cet effet sont les suivants :

- le rapport élaboré par la DSSP en décembre 2013 intitulé « rapport national du bilan final du programme d'urgence 2009 – 2012 » portant sur les réalisations de 26 projets. Ce rapport a intégré le projet E3P8 « mise en place du système national de la qualité de l'éducation et de la formation » ne figurant pas dans la liste des projets arrêtée lors du recadrage du PU ;
- le rapport élaboré par l'IGAA en mars 2014 intitulé « Rapport final de l'opération d'évaluation physique et de l'audit financier des projets du programme d'urgence ». Ce rapport a porté sur les réalisations de 12 projets seulement au lieu de 26 ;
- le rapport élaboré par l'IGAP en janvier 2014 intitulé « Rapport final d'évaluation et d'audit des projets du programme d'urgence : volet pédagogique ». Ce rapport n'a concerné que 13 projets.

154. L'examen de ces rapports a révélé des insuffisances qui remettent en cause la fiabilité des informations qui y sont inscrites et la portée limitée des évaluations faites. Les observations suivantes confirment ce constat :

- la discordance des données entre les différents rapports élaborés par le MEN ; notamment, en ce qui concerne les objectifs à atteindre pour chaque projet/mesure et le degré de leur réalisation.

Dans sa réponse, le MEN a signalé :

- *au niveau des objectifs, les différences relevées sont dues au fait que la DSSP s'est basée sur les données se rapportant au recadrage du PU, tandis que l'IGEF a retenu les objectifs initiaux fixés dans le cadrage de 2008 établi par le bureau d'études.*
- *Au niveau des réalisations, le rapport de la DSSP, sur le bilan des réalisations du PU 2009-2012, ne comporte que les réalisations relatives à la période 2009-2011. En outre, l'IGAA, lors de la réalisation de l'opération d'audit et d'évaluation de l'exécution des projets du PU, a fixé comme critère de réalisation de chaque projet de construction, l'existence d'un procès-verbal de réception au moins provisoire.*

- les rapports couvrent la réalisation de certaines actions non prévues dans les fiches de recadrage des projets. Cette situation rend difficile de faire un bilan exhaustif du P.U.

Dans sa réponse, le MEN a signalé qu'effectivement la planification initiale des projets, indiquée dans les fiches de cadrage, a connu une modification au cours de l'exécution. Ceci est expliqué par le besoin de mettre à jour le plan initial du projet en fonction des spécificités régionales et suite à la négociation tenue entre l'administration centrale et les AREFs dans le cadre des conférences budgétaires annuelles.

- les rapports d'évaluation du P.U n'ont pas porté sur l'ensemble des projets du P.U. Des réalisations relatives à certains projets, malgré leur importance dans la réforme du système éducatif telle que préconisée par la CNEF, n'y figurent pas. Il s'agit, notamment, des projets relatifs aux langues et aux curricula.

Dans sa réponse, le MEN précise qu'une décision politique concernant le projet de révision des curricula, prise le 18 mai 2010, a consisté à différer ce projet au-delà de la période du PU en raison de sa nature stratégique. Pour ce qui est du projet sur le renforcement de la maîtrise des langues : l'absence d'une architecture référencée sur les rôles et fonctions des différentes langues dans le système éducatif marocain n'a pas permis le lancement des travaux sur le « Cadre National de Référence des Langues » car ce dernier doit opérationnaliser une orientation politique et non la remplacer.

- les rapports d'évaluation du P.U ne font pas mention de l'enveloppe budgétaire allouée à chaque projet et mesure. Cette situation ne permet pas de se prononcer sur la pertinence des prévisions financières et sur l'efficacité de l'utilisation des moyens.
- le système de reporting, domicilié à la DSSP, a cessé de fonctionner vers la fin de l'année 2011. Ainsi, les réalisations des projets ne sont pas agrégées par ledit système sur toute la période du P.U.

VI.2 Les réalisations du PU

155. Etant donné le manque d'informations fiables et exhaustives sur les réalisations de tous les projets et mesures du P.U, l'appréciation des réalisations des pôles constituant le P.U sera faite en se référant aux objectifs affichés dans les fiches de recadrage des projets du P.U et les réalisations figurant dans les rapports du MEN susmentionnés.

VI.2.1 Pôle généralisation

156. Le pôle généralisation comporte sept projets relatifs à l'extension de la capacité d'accueil des établissements scolaires, le renforcement des mesures visant à réduire de façon sensible l'impact des facteurs socio-économiques ou géographiques qui entravent l'accès à l'enseignement en développant l'offre en internats, en cantines, en transport scolaire, en aides matérielles diverses et en améliorant l'offre de scolarisation des enfants à besoins spécifiques. Le tableau suivant présente les objectifs de chaque projet relevant du pôle généralisation :

Tableau n° 35 : les objectifs des projets du pôle généralisation

Projet	Objectifs
E1P1 Pré-scolaire	Préparer le cadre et la stratégie de développement du préscolaire
	Mise à niveau l'offre préscolaire existante
	Etendre l'offre préscolaire dans une perspective de généralisation
	Renforcer le dispositif d'encadrement de l'offre préscolaire
E1P2 Extension de l'offre d'enseignement obligatoire	Réaliser les constructions résiduelles d'écoles primaires pour assurer une couverture nationale complète
	Création d'écoles communautaires dans les communes rurales.
	Maintenir le rythme de construction des collèges en milieu urbain pour faire face à l'encombrement ; et accélérer le développement des collèges en milieu rural.
E2P1 Mise à niveau de l'offre pour l'enseignement secondaire qualifiant - Lycées & Internats	Augmentation du nombre de lycées pour faire face à la croissance prévisionnelle de la population
	Extension de l'offre d'internats pour les nouveaux lycées en milieu rural
E1P3 Mise à niveau des établissements	Réhabilitation des établissements scolaires (Ecoles primaires, Collégial et Qualifiant)
	Réhabilitation des Internats (Collégial et Qualifiant)
	Mise en place d'une maintenance préventive dans les établissements scolaires (Ecoles primaires, Collégiaux, Qualifiants et Internats collégiaux et Qualifiants)

Projet	Objectifs
E1P4 Egalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire	Etendre l'offre d'internats et de cantines en milieu rural pour les écoles primaires et les collèges
	Mettre en place les moyens de transports adéquats dans le milieu rural pour les écoles primaires et les collèges
	Distribution de l'Uniforme Scolaire pour les élèves démunis
	Opération 1million cartables
	Mettre en place des aides matérielles pour prendre en charge les coûts de scolarisation des plus démunis
E1P6 Promotion et développement de l'éducation physique et du sport scolaire	Généralisation de l'enseignement de l'éducation physique et sport scolaire au primaire
	Réhabilitation des infrastructures sportives au niveau des collèges
	Promotion du sport scolaire
E1P7 Équité en faveur des enfants et communautés à besoins spécifiques	Amélioration des conditions d'accès des enfants handicapés aux classes ordinaires et spécialisées
	Amélioration de l'offre de scolarisation des enfants handicapés
	Mise en place d'une offre de scolarisation adaptée aux enfants en situation difficile (incarcéré, des rues, besoins spécifiques

157. L'appréciation des réalisations du pôle généralisation sera appréhendée en distinguant les mesures qui se rapportent à l'infrastructure, à l'appui social et à la promotion du sport scolaire.

A. Infrastructures

158. Les réalisations physiques en matière d'infrastructures, telles qu'elles figurent dans les rapports du MEN, concernent l'enseignement préscolaire, les écoles communautaires et la capacité d'accueil en écoles, collèges et lycées.

❖ Enseignement préscolaire

159. En matière de l'enseignement préscolaire, et dans l'objectif de sa généralisation, les fiches du projet E1.P1, relatif au développement du préscolaire, affichent un objectif d'assurer une couverture nationale complète des établissements scolaires à l'horizon 2015, et ce après avoir atteint une couverture de 80% en 2012. En se référant au rapport élaboré par l'inspection générale, les réalisations en termes de salles et de classes sont largement en dessous des objectifs préconisés. Elles sont, respectivement, de l'ordre de 26 % et 38% par rapport aux objectifs affichés. Le tableau suivant présente les réalisations en termes de nombre de salles et de nombre de classes :

Tableau n° 36 : taux de réalisation des objectifs du Préscolaire

	Objectifs	Réalisations au 31.12.2012	%
Nombre de salles	3342	866	26%
Nombre de classes	4094	1555	38%

Source : Rapport de l'IGAA, mars 2014. PP 18-20.

160. Le nombre des écoles publiques dispensant l'enseignement préscolaire ne dépasse pas 24% au titre de l'année scolaire 2016/2017. Le tableau suivant présente l'évolution du nombre des écoles qui assurent l'enseignement préscolaire :

Tableau n° 37 : situation des écoles publiques dispensant l'enseignement Préscolaire

	2008/2009	2012/2013	2016/2017
Total des écoles primaires	7054	7458	7667
dont dispensant l'enseignement préscolaire	1013	1320	1806
Taux	14%	18%	24%

Source : MEN

❖ **Ecoles communautaires**

161. En matière de construction des écoles communautaires, le PU a fixé comme objectif de remplacer et de regrouper les écoles satellites environnantes dans une école communautaire, en la dotant de transport scolaire et d'un internat pour accueillir les élèves ne résidant pas à proximité de l'école. Les fiches de projets du PU portant sur la création des écoles communautaires ont prévu la construction de 188 écoles durant la période 2009 – 2012. Toutefois, le rapport de l'IGAA a affiché des objectifs inférieurs, soit 148 sur lesquels 18% seulement ont été réalisés, conformément aux indications ci-après :

Tableau n° 38 : taux de réalisation des objectifs des écoles communautaires

	Objectifs	Réalisations au 31/12/2012	%
Ecoles communautaires	148	27	18%

Source : Rapport de l'IGAA relatif à l'évaluation et d'audit du P.U, mars 2014. P.34

162. Selon les données contenues dans le rapport de l'IGAA, les réalisations, en matière d'école communautaire, ne dépassent pas 18% des objectifs prévus par le PU. En outre, ledit rapport fait référence à un taux de réalisation de 34 écoles communautaires, soit 30%, jusqu'au 30/11/2013. Ces écoles communautaires créées, malgré leur nombre limité, ne fonctionnent pas en tant qu'espace intégré des activités en faveur des élèves, des enseignants et du staff administratif, mais plutôt en tant qu'une école primaire ordinaire.
163. Les internats de ces écoles ne sont pas toujours exploités pour héberger les élèves du cycle primaire. Ces internats servent dans certains cas, pour accueillir des élèves d'autres établissements du cycle collégial.

❖ **Capacité d'accueil**

164. En matière d'élargissement de la capacité d'accueil, le PU a fixé comme objectifs d'améliorer la capacité d'accueil pour les trois cycles confondus afin d'assurer une place pédagogique pour chaque élève. Ainsi, le tableau suivant présente les objectifs préconisés et les réalisations à la date du 31/12/2012 :

Tableau n° 39 : les réalisations en matière de création et d'extension des établissements scolaires

Type	Cycle	Objectifs	Réalisations	%
Création d'établissements	Ecole	286	93	33%
	collège	528	133	25%
	Lycée	350	60	17%
	TOTAL	1164	286	25%
Extension en termes de salles	Ecole	7052	2072	
	collège		934	
	Lycée		1056	
	TOTAL	7052	4062	

Source : Tableau élaboré à partir du Rapport de l'IGAA. P.31-55.

165. Sur la période 2009-2012, les réalisations¹³ relatives à l'extension de la capacité d'accueil de l'offre scolaire en termes d'établissements scolaires se présentent comme suit :

- les constructions des établissements scolaires sont de 286 établissements, soit un taux de réalisation de 25% des objectifs mentionnés dans le rapport de l'IGAA/MEN. La répartition de ces réalisations par cycle est de 33% pour le primaire, 25% pour le collégial et 17% pour le qualifiant ;
- l'extension des établissements scolaires existants, en y ajoutant des salles, s'élève à 4062 salles, soit un taux de réalisation de 58% par rapport aux objectifs affichés dans le rapport de l'IGAA. La répartition de ces réalisations par cycle est de 2072 salles pour le primaire, 934 salles pour le collégial et 1056 salles pour le qualifiant.

166. L'examen de ces réalisations a révélé les observations suivantes :

- un faible taux de réalisation des objectifs et un retard dans l'achèvement des projets, notamment, pour les nouvelles créations. La non atteinte des objectifs dans les délais prescrits est due :
 - au retard dans la prise de décision de transférer aux AREFs la construction des établissements scolaires. Ce n'est qu'après 18 mois, soit presque la moitié de la durée de mise en œuvre du PU, que le MEN a décidé de renoncer à la centralisation de la construction des établissements scolaires pour les confier aux AREFs et ce, après que l'opération du recours à la procédure d'appel d'offres international ait été abandonnée;
 - à la rupture et l'arrêt de plusieurs chantiers. Ainsi, selon le rapport de l'IGAA, 26% des projets de création des établissements scolaires ont rencontré des difficultés qui ont retardé ou suspendu leur achèvement et leur exploitation ;
 - au non assainissement de l'assiette foncière, ce qui rend difficile l'obtention des autorisations administratives, notamment, pour la construction. etc.
- les réalisations en matière de création des établissements scolaires souffrent d'un certain nombre d'insuffisances liées à la défaillance de la planification scolaire et au choix inapproprié des lieux d'implantation de ces établissements. Parmi les conséquences de cette situation, d'après les données du MEN, il a été relevé ce qui suit :
 - la non exploitation de 16 262 salles de classes pouvant servir pour les besoins de scolarisation, soit l'équivalent de 1355 établissements de 12 salles chacun ;
 - l'aggravation du taux d'encombrement¹⁴. Malgré l'effort déployé pour l'extension de la capacité d'accueil en établissements scolaires, la situation de l'encombrement des classes s'est amplifiée entre les années scolaires 2008/2009 et 2016/2017. Cette situation impacte négativement les

¹³ Rapport IGAA

¹⁴ Le seuil retenu par le MEN pour le calcul de taux d'encombrement est 41 élèves et plus par classe.

conditions de scolarité des élèves et les conditions du travail de l'enseignant.
Le tableau suivant donne l'évolution, par cycle, du taux d'encombrement :

Tableau n° 40 : évolution du Taux d'encombrement des classes

CYCLE	2008/2009	2012/2013	2016/2017
Primaire	7,3%	7,6%	21,2%
Collégial	16,5%	27%	42%
qualifiant	26,1%	34,6%	22,3%

Source : MEN.

❖ **La mise à niveau des établissements scolaires**

167. Le P.U a fixé comme objectif le raccordement de l'ensemble des établissements scolaires aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, la réfection de tous les internats et les salles en mauvais état ainsi que le renouvellement des équipements et mobilier dégradés. Ces objectifs ont enregistré des taux de réalisation élevés sans pour autant être totalement atteints. Le tableau ci-dessous reprend les objectifs et les réalisations contenues dans le rapport de la DSSP.

Tableau n° 41 : taux de réalisation de la mise à niveau des établissements scolaires et des internats

	Objectifs mentionnés dans le rapport de la DSSP	Réalisations	%
Raccordement des établissements scolaires en eau potable	3 423	2 730	80%
Raccordement des établissements scolaires en électricité et énergie solaire	4 451	3 419	77%
Dotation des établissements scolaires en latrines	2510	1730	69%
Réhabilitation de toutes les salles défectueuses	46 528	18 245	39%
Construction des murs de clôture	1 257	908	72%
Renouvellement des équipements mobilier défectueux	4 518	2 595	57%
Réhabilitation des internats	347	286	82%

Source : rapport DSSP P.16

168. Malgré les moyens dédiés à la mise à niveau des établissements scolaires, l'état physique de certains établissements souffre toujours d'un état de dégradation avancée. Ainsi, le MEN, pour la rentrée scolaire 2016/2017, a continué à exploiter 9 365 salles délabrées, des établissements scolaires sans murs de clôture et sans terrain de sport ainsi que d'autres sans raccordement aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement. A titre d'exemple, le tableau suivant récapitule les statistiques des établissements non raccordés auxdits réseaux.

Tableau n° 42 : situation des établissements scolaires non raccordés aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement

	2008/2009	2012/2013	2016/2017
Eau	3 396	3 354	3 192
Electricité	1 771	1 291	681
Assainissement	4 174	6 096	6 437

Source : MEN

B. Appui social

❖ Egalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire

169. Dans l'objectif d'encourager les enfants à la scolarisation et de remédier à la déperdition scolaire, le P.U a prévu des projets qui visent l'amélioration des conditions sociales et matérielles des familles des élèves et la prise en charge des personnes à besoins spécifiques.

170. En matière d'appui social, le PU a prévu trois projets à caractère social et qui portent sur :

- l'égalité des chances d'accès à l'enseignement : les actions inscrites dans ce cadre concernent l'extension de l'offre des internats et des cantines, principalement en milieu rural, la mise en place de moyens de transport, l'octroi des aides matérielles aux élèves issues des familles démunies sous formes d'uniforme scolaire, de cartable et d'allocations financières ;
- l'équité en faveur des enfants et communautés à besoins spécifiques : il s'agit d'améliorer les conditions d'accès à l'enseignement des enfants à besoins spécifiques et assurer une offre de scolarisation avec des mesures d'accompagnement ;
- le renforcement de la santé scolaire et sécurité humaine : il consiste à mettre en place un système de santé scolaire, à travers le recrutement des médecins et des assistantes socio-sanitaires, l'acquisition des Kits et produits de soins pour les bassins scolaires, la dotation de tous les établissements scolaires de personnel de gardiennage, d'un extincteur et l'assurance d'une bonne hygiène.

171. Au terme de la période 2009–2012, les objectifs et les réalisations en matière d'appui social sont repris dans le tableau suivant :

Tableau n° 43 : les réalisations en termes d'extension des internats et des cantines scolaires

		Objectifs après recadrage	Réalisations Rapport IGAA	%
Créations internats		424	60	14%
Extension des internats		89	25	28%
Bénéficiaires des internats	primaire	8.034	2.110	26%
	collège	115.478	62.892	55%
Bénéficiaires des cantines scolaires	primaire	1.641.093	1.273.582	78%
	collège	68.869	55.468	81%
Bénéficiaires du transport	vélo	22.000	32.066	145%
	Bus	47.056	49.441	105%
Bénéficiaires de l'uniforme scolaire		930.177	615.607	66%
Bénéficiaires de cartables		4.051.168	3.933.749	97%
Bénéficiaires de Tayssir		1.000.000 ménages	435.484 ménages	43,5%

Source : MEN.

172. Ainsi qu'il est relevé sur le tableau ci-dessus, les réalisations en matière d'extension de l'offre des internats et des cantines n'ont pas dépassé respectivement 14% et 28% par rapport aux objectifs escomptés. En revanche, les effectifs des bénéficiaires des différentes mesures

d'appui social ont connu, entre 2008 et 2012, une progression significative sans atteindre les objectifs fixés.

- 173.** Malgré les progrès accomplis, ces mesures souffrent d'un certain nombre d'insuffisances liées à la défaillance de la planification, aux conditions d'hébergement et de restauration dans les internats et les cantines, à l'absence d'une stratégie intégrée d'appui social basée sur un système de ciblage au profit des élèves issues des familles démunies, ainsi qu'à l'insuffisance des moyens alloués. Ces défaillances ont limité l'impact de ces mesures sur un certain nombre d'indicateurs de performance du système éducatif. Ainsi, à titre d'illustration, le taux d'abandon scolaire bien qu'il ait enregistré une nette diminution entre 2008 et 2012, reste toutefois à des niveaux élevés. En 2017, ce sont 279.176 élèves qui ont abandonné le système scolaire dont 85% à partir cycle secondaire. Le tableau suivant récapitule les données relatives à ce phénomène :

**Tableau n° 44 : évolution de l'abandon scolaire par cycle
entre 2008/2009 et 2016/2017**

Effectifs/niveau	2008/2009	2012/2013	2016/2017
Primaire	163 886	67 853	41 181
Collège	180 487	128 310	152 387
Lycée	100 810	76 350	85 608
Total	445 183	272 513	279 176

Source : MEN

❖ **L'amélioration des conditions d'accès des enfants à besoins spécifiques à la scolarité (projet E1.P7).**

- 174.** Dans l'objectif d'intégrer les enfants à besoins spécifiques dans le système éducatif et de faciliter leur réussite scolaire, le PU a prévu le projet E1.P7. Ce projet a prévu, après la réalisation d'une étude pour répertorier les catégories d'élèves à besoins spécifiques sur les plans quantitatif et analytique, l'amélioration des conditions d'accès aux classes ordinaires et spécialisées ainsi que la mise en place d'une offre de scolarisation adaptée aux situations des différentes catégories de ces enfants (enfants des rues, enfants en milieu carcéral, les enfants à besoins spécifiques).
- 175.** En l'absence de l'étude précitée sur les enfants à besoins spécifiques, ce projet a permis la création de 363 classes intégrées soit 45% des objectifs assignés en faveur de 4 617 enfants pour un objectif de 9 600 enfants à besoins spécifiques.
- 176.** En revanche, les classes intégrées créées n'ont pas été accompagnées par l'amélioration des conditions d'accueil des enfants à besoins spécifiques, leur dotation en équipement approprié et la formation adaptée des enseignants. De même, l'exploitation de ces classes est confiée, dans la quasi majorité des cas à des associations qui opèrent dans ce domaine et ce, en l'absence d'une approche scientifique et pédagogique appropriée.

❖ **Le renforcement de la santé scolaire et la sécurité humaine au sein des établissements scolaires (projet E1.P13).**

177. Le projet E1.P3 afférent au renforcement de la santé scolaire et la sécurité humaine au sein des établissements scolaires a enregistré un taux de réalisation très faible. La mise en œuvre de ce projet prévoyait le recrutement des médecins, des infirmiers et des assistantes socio-sanitaires et la dotation des établissements scolaires en matériel médical et produits pharmaceutiques. Toutefois, en l'absence du recrutement des profils précités, les AREFs ont procédé à l'acquisition du matériel médical et des produits pharmaceutiques sans pouvoir les exploiter. Ce constat a été relevé dans les rapports de la Cour des comptes relatifs au contrôle de la gestion des AREFs. A titre d'exemple, la Cour des comptes a relevé que les AREFs de Fès-Boulemane et Tanger-Tétouan avaient dépensé, respectivement durant la période 2009 – 2011, un budget de l'ordre de 3.884.587 dhs et 3.495.739 Dhs pour l'achat de matériel médical et de produits pharmaceutiques.

C. Promotion et développement de l'éducation physique et du sport scolaire

178. Le PU a prévu le projet E1.P6 dans l'objectif de développer l'éducation physique et le sport scolaire au sein des établissements scolaires, notamment dans les écoles primaires. Le tableau suivant présente les objectifs et les réalisations dudit projet :

Tableau n° 45 : situation des réalisations des objectifs relatifs au sport scolaire

Actions	Objectifs du recadrage	Réalisations	%
Nombre des écoles primaires bénéficiant d'installation sportives et équipement	3.000	986	33%
Nombre des collèges bénéficiaires de la réhabilitation des installations sportives	1.388	63	6%
Nombre des écoles dotées en matériel didactique sportif	3.000	1.978	66%
Nombre des enseignants bénéficiaires de formation en éducation physique et sport scolaire	131.625	23.378	18%

Source : MEN

179. L'examen des réalisations en matière de développement de l'éducation physique et du sport scolaire au sein des établissements scolaires a révélé que le projet n'a pas atteint ses objectifs. Le nombre des écoles primaires ayant bénéficié des installations et équipements sportifs s'élève à 986 sur un objectif de 3000 écoles, soit un taux de réalisations de l'ordre de 66%. Malgré ces installations sportives, les élèves du cycle primaire ne bénéficient pas de cette matière dans leur cursus scolaire.

VI.2.2 Pôle Pédagogie

180. Le pôle pédagogique, a été regroupé en 11 projets déclinés en 60 mesures qui visent, entre autres composantes, l'amélioration de la qualité des enseignements, l'intégration des TIC, le système d'évaluation et de certification, la maîtrise des langues, la refonte des curricula. Le tableau suivant énumère les objectifs de chacun des projets du pôle pédagogique :

Tableau n° 46 : situation des projets du pôle « pédagogie »

Projets	Objectifs
Lutte contre le redoublement et le décrochage scolaire	Mise en place d'un dispositif de suivi personnalisé
	Mise en place d'un dispositif de sessions de mise à niveau et de soutien aux élèves en difficulté
Amélioration du dispositif pédagogique	Expérimentation du dispositif de mise en œuvre de la pédagogie de l'intégration
	Elaboration d'une stratégie globale de la recherche pédagogique
	Mise en place d'une cellule de veille internationale en matière d'innovation pédagogique
	Mise en place d'une stratégie pour redynamiser les CRDAPP
	Promouvoir les activités scientifiques dans le cadre de la vie scolaire
Refonte des curricula	Mise à niveau de l'ensemble des établissements scolaires en matériel didactique
	Préparation des aspects curriculaires relatifs à la refonte des curricula
	Expérimentation des nouveaux curricula et Généralisation progressive des nouveaux curricula
Intégration des TICE et de l'innovation dans les apprentissages	Instauration d'un cycle continu de révision des curricula
	Mettre en œuvre la stratégie d'équipement des établissements scolaires en matériel informatique en vue d'intégrer les TICE
	Mettre en œuvre la stratégie de formation TICE
	Mettre à disposition les ressources numériques
Amélioration du système d'Evaluation et de certification	Mettre en œuvre la stratégie efficace de conduite du changement
	Révision du système des examens et de certification
	Développement et mise en place d'une Politique Nationale en matière d'évaluation des Apprentissages
Amélioration de la qualité de la vie scolaire	Développement et mise en place d'une politique nationale en matière d'évaluation des établissements scolaires et du personnel du DES
	Mise en place des projets d'établissements (PE)
	Développement des activités d'éveil
	Instruction des valeurs de citoyenneté et des droits de l'Homme et mise en place un dispositif de prévention contre la violence
Renforcement de la santé scolaire et sécurité humaine	Mettre en place un système de santé scolaire
	Renforcement des actions de la santé scolaire et de la sécurité humaine conçues dans le cadre des partenariats
	Sécurisation des établissements scolaires
	Mise en place d'un dispositif de protection contre les risques naturels, technologiques et sociaux
Renforcement de la maîtrise des langues	Rassemblement des éléments nécessaires pour l'élaboration d'un cadre directeur destiné à orienter les pratiques de classe
	Harmonisation des pratiques enseignantes et du dispositif méthodologique et didactique avec les éléments du CNCRL
	Implication des apprenants dans l'apprentissage et le perfectionnement de l'utilisation des langues
Mise en place d'un système d'information et d'orientation efficient	Mise à disposition de l'information à travers un système d'orientation et d'information unique
	Développement de "l'orientation active"
	Renforcement des moyens humains dédiés à l'orientation
Promotion de l'excellence	Mettre en place des lycées de référence et d'excellence
	Réviser le statut des enseignants de CPGE
	Mettre à niveau les infrastructures des centres de classes préparatoires
	Mise en place de structures spécialisées notamment pour la détection, l'accueil et l'accompagnement des élèves talentueux

- 181.** Les différents projets et mesures à caractère pédagogique n'ont pas été mis en œuvre selon une démarche claire et rigoureuse. De ce fait, ces projets malgré leurs impacts recherchés sur l'amélioration de la qualité des enseignements, n'ont pas enregistré des résultats tangibles et dans certains cas n'ont même pas été concrétisés.
- 182.** En l'absence d'une vision intégrée de la réforme pédagogique, sur le moyen et le long terme, les actions à caractère pédagogique ont manqué de synchronisation et de complémentarité ainsi que de perspectives claires associant les corps enseignant et pédagogique.

VI.2.3 Pôle gouvernance

- 183.** Le P.U a prévu, pour le pôle gouvernance, cinq projets déclinés en 28 objectifs qui portent, notamment, sur la clarification des attributions respectives des intervenants, la décentralisation, la contractualisation Etat-AREFs, la mise en place d'un système adéquat de pilotage et l'optimisation et la rationalisation des dépenses. Le tableau suivant énumère les objectifs de chacun de ces projets :

Tableau n° 47 : situation des projets du pôle «Gouvernance »

Projet	Objectifs
Gouvernance, Planification et Gendérisation	Clarifier les attributions et l'organisation
	Décentralisation fonctionnelle
	Améliorer le mode de fonctionnement des organes de gestion
	Mettre en place la contractualisation
	Mettre en place les outils de pilotage
	Refonte du processus de planification en s'inscrivant dans une logique ascendante des données
	Intégrer la dimension genre dans le pilotage, la communication et la formation
Modernisation et optimisation du Système d'Information	Réalisation du Schéma Stratégique du Système d'Information
	Mettre en place les systèmes informatiques de gestion des activités, des ressources et moyens
	Mise en place du système d'information de l'éducation et de pilotage.
	Améliorer la gouvernance des Systèmes d'Information, renforcer les capacités et conduire les changements
	Amélioration de la connectivité à tous les niveaux du système et sécurité des Systèmes d'Information
	Renforcement du rythme d'équipement des structures de gestion en matériel informatique
	Mise en place des systèmes de communication interne et externe et développement des usages en TIC.
Optimisation et pérennisation des ressources financières	Capitaliser et Communiquer sur les efforts de rationalisation et d'optimisation déployés par le Département
	Optimiser et Rationaliser les dépenses liées aux redevances
	Optimiser les dépenses par la mutualisation et la professionnalisation des achats
	Optimiser les dépenses à travers le recours à l'externalisation
	Professionnaliser la gestion budgétaire et financière et Moderniser le système d'information budgétaire et comptable
	Diversifier les sources et ressources de financement du SEF
Transfert de la gestion du patrimoine aux AREF	

Projet	Objectifs
Mobilisation et communication autour de l'école	Mettre en place une stratégie de communication interne et externe
	Renforcer la fonction communication au sein du Département de l'Education Nationale et des Académies
	Conclure des partenariats ciblés et efficaces avec les différentes parties prenantes
	Consolider la relation du Ministère avec les associations de parents d'élèves
Développement de l'enseignement privé	Régulariser et mettre à niveau l'offre d'enseignement scolaire privée existante.
	Développer un nouveau modèle d'offre d'enseignement privé
	Renforcer le dispositif d'encadrement de l'enseignement scolaire privé

Source : Fiches de recadrage des projets du P.U

❖ **Gouvernance, Planification et Gendérisation**

184. Pour l'amélioration de la gouvernance du secteur de l'éducation, le P.U a prévu le projet « gouvernance, planification et gendérisation » dans l'objectif de clarifier les attributions entre le MEN, les AREFs et les directions provinciales, d'achever le processus de décentralisation du secteur, d'introduire une logique de gestion axée sur les résultats, ainsi que la modernisation de la planification scolaire.

185. Toutefois, au terme de la mise en œuvre du P.U, la gouvernance du secteur de l'éducation souffre toujours d'un certain nombre de défaillances liées, notamment, aux aspects suivants :

- la non clarification des attributions du MEN et des AREFs. Les attributions du MEN et des AREFs ne sont pas claires. Ainsi, les services centraux du MEN continuent à centraliser des attributions dévolues aux AREFs en vertu la loi n° 07-00. Ce constat a été relevé dans les différents rapports du contrôle de la gestion des AREFs ;
- la non dotation des AREFs de tous les instruments leur permettant de gérer efficacement leurs ressources. Ainsi, le non transfert des ressources humaines et du patrimoine aux AREFs ne leur permet pas d'agir en tant qu'établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- l'absence d'une gestion axée sur les résultats. L'absence des données budgétaires par projet et par mesure et la non mise en place de la contractualisation Etat-AREFs confirment ce constat ;
- la défaillance de la planification scolaire. La non maîtrise des besoins et la manque de visibilité quant à l'évolution du système éducatif illustrent la défaillance de la planification scolaire. Ainsi, depuis 2000, les plans d'action adoptés pour la réforme du secteur de l'éducation ont été mis en œuvre en l'absence de toute capitalisation sur les réalisations. Cette défaillance n'a pas favorisé la réussite de la réforme préconisée.

❖ **Modernisation et optimisation du système d'information**

186. Le PU, en s'inscrivant à ce titre dans les mêmes objectifs de la CNEF, a prévu deux projets visant respectivement :

- l'intégration des TICE et de l'innovation dans les apprentissages en dotant les établissements scolaires en matériel informatique (projet E1.P10) ;

- la modernisation et l'optimisation du système d'information en élaborant un schéma directeur permettant la mise en place d'un système informatisé pour la gestion de tous les domaines d'activité du MEN et des AREFs (projet E3.P5).

187. Le premier projet constitue en fait une reconduction du programme « GENIE ». Il a permis l'équipement des établissements scolaires en matériel informatique, en valises multimédia et leur connectivité au réseau internet. Les réalisations de ce projet sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

Tableau N° 48 : situation des établissements scolaires équipés en infrastructure informatique

Objet	Objectifs des fiches de recadrage	Réalisations	%
Salles multimédias	2.555	502	20%
Valises multimédias	10.922	7.219	66%
Support numériques	176.410	125.641	71%
Connexion au réseau internet	9.600	8.957	93%

Source : tableau élaboré à partir des fiches de projet EIP10 «GENIE » et du rapport de l'IGAA PP.125-128

188. De même, ce projet a favorisé le développement de plusieurs applications portant sur la gestion de la scolarité, la gestion administrative du personnel, le suivi de l'activité des inspecteurs, etc. telles que MASSAR, MASIRH, TAFTICH, SIBAREF, etc.

Dans sa réponse le MEN a signalé que les réalisations en matière d'équipement mentionnées dans le rapport concernent seulement le programme Génie, alors qu'au niveau du système d'information, il y a lieu de citer les efforts déployés pour assurer l'équipement de l'Administration Scolaire et la généralisation des équipements bureautiques à l'ensemble des cadres relevant des directions provinciales, des académies et de l'Administration Centrale.

189. L'appréciation des réalisations en matière d'informatisation du système éducatif et d'intégration de la nouvelle technologie dans les apprentissages des élèves, a révélé les insuffisances suivantes :

- l'exploitation partielle des équipements informatiques mis en place dans les établissements scolaires. Les rapports de la Cour des comptes¹⁵ ont relevé, lors des visites effectuées dans plusieurs établissements scolaires, que ces équipements ne sont que partiellement utilisés dans les apprentissages et que l'impact souhaité de l'introduction des nouvelles technologies dans les enseignements n'a pas été pleinement atteint.
- la non opérationnalisation de certaines applications développées. Malgré les investissements consentis pour moderniser le système d'information, certaines applications ne sont pas exploitées pour maîtriser la gestion de certains aspects de la gestion du système éducatif. Il s'agit, notamment, de TAFTICH élaboré dans la perspective d'assurer le suivi des activités des inspecteurs pédagogiques et MASIRH conçu pour une meilleure gestion administrative des ressources humaines.
- la non intégration des applications informatiques développées dans le cadre des différents marchés passés avec les bureaux d'études. Malgré la réalisation d'une étude

¹⁵ Rapports de contrôle de la gestion des AREFs

relative à l'élaboration d'un schéma stratégique du système d'information, le MEN et les AREFs ont développé des applications informatiques dispersées.

- En l'absence d'une définition précise des besoins et d'une priorisation des actions, le MEN a lancé plusieurs marchés d'études et d'assistance pour développer des applications sans aboutir à la mise en place d'un système d'information intégré permettant le pilotage du système éducatif. Le tableau suivant récapitule les données afférentes à certaines études :

Tableau n° 49 : situation des études engagées par le MEN pour la mise en place d'un système d'information

Objet du marché	Montant en DH
L'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en place du système d'information de management de l'éducation.	5 502 000
L'acquisition de prestation d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le développement des chantiers du système d'information inscrit dans le plan d'urgence.	17 797 200
L'acquisition de prestation d'assistance technique pour le développement des capacités institutionnelles et d'encadrement de la DSI et des filières régionales et provinciale.	9 085 200
L'assistance technique pour la mise en place d'une solution globale du système d'information de l'éducation.	122 605 862
Acquisition et mise en place d'un système informatique	1 510 855
Assistance technique sur les nouvelles méthodes de gestion des projets informatiques scolaires	1 365 318
Élaboration du schéma stratégique du système d'information et schémas directeurs	4 999 500
Total	162 865 935

Source : MEN

❖ Optimisation et pérennisation des ressources financières

190. En matière de gouvernance budgétaire et financière, le P.U a fixé comme objectif majeur la professionnalisation de la gestion budgétaire et comptable et la rationalisation des moyens financiers alloués au secteur de l'éducation, en exploitant certains gisements d'économie potentiels, notamment les dépenses d'eau, d'électricité et de télécommunications dont le poids est loin d'être négligeable sur le budget de fonctionnement du secteur.

191. L'examen de la gestion budgétaire et comptable a révélé que les réalisations n'ont pas atteint les objectifs préconisés. En effet, deux constats majeurs sont à souligner :

- en matière de la consolidation du processus de déconcentration budgétaire, la Cour a observé que les crédits ouverts dans les lois de finances ne s'inscrivent pas dans cette logique dans la mesure où la part des crédits ouverts au profit du MEN dépasse celle des AREFs. A l'encontre des orientations de la CNEF et de la répartition des moyens prévue dans les fiches de recadrage, les crédits ouverts dans les morasses budgétaires confirme la concentration des moyens financiers mobilisés pour la mise en œuvre du P.U ;
- en matière d'optimisation et de rationalisation des dépenses liées aux redevances d'eau, d'électricité et de télécommunication, la Cour a relevé que les crédits relatifs à ces redevances ont enregistré des augmentations significatives par rapport à ceux inscrits au

début des exercices budgétaires et ce, par le biais des virements. Le tableau suivant donne quelques exemples¹⁶ :

Tableau n° 50 : exemples des crédits affectés aux redevances Eau, Electricité et télécommunications

Année	Chap	Art.	Para	ligne	Désignation	Crédits ouverts	Mouvement		Crédits définitifs	Crédits engagés	Emissions
							(+)	(-)			
2011	MDD	0000	11	21	Taxes et redevances de télécommunications	8 808 000	16 000 000	0	24 808 000	24 808 000	24 808 000
		0000	11	26	Redevances d'eau	1 747 000	5 000 000	0	6 747 000	6 747 000	6 747 000
		0000	11	27	Redevances d'électricité	3 080 000	6 483 000	0	9 563 000	9 563 000	9 563 000
2012		0000	11	26	Redevances d'eau	1 747 000	4 000 000	0	5 747 000	5 747 000	5 747 000
		0000	11	27	Redevances d'électricité	3 080 000	4 000 000	0	7 080 000	7 080 000	7 080 000
		0000	11	21	Taxes et redevances de télécommunications	8 808 000	20 000 000	0	28 808 000	28 808 000	28 808 000

Source : Situation d'exécution des crédits du MEN.

A. Mobilisation et communication autour de l'école

192. En matière de communication, le PU a prévu un projet destiné à faire de la communication interne et externe un levier d'accélération de la mise en œuvre de la réforme et d'une mobilisation effective de l'ensemble de la société autour de l'école (E4.P2).

193. Dans ce cadre, le PU a prévu un montant de 52.500.000 dhs pour l'élaboration de supports visant à informer le public interne de toutes les activités menées dans le cadre de la mise en œuvre du P.U , et le lancement d'une campagne de communication très large autour du P.U. au profit de 232 447 acteurs pédagogiques au sein des établissements scolaires, en s'appuyant sur un kit complet développé spécialement pour les besoins de cette opération.

194. La Cour relève qu'en plus du montant 52.500.000 dhs prévu pour ce projet, le MEN avait déjà engagé une dépense de 31.694.865,40DH objet du marché n° 76/2006 pour la réalisation d'une étude relative à la mise en place d'une communication active au sein du MEN. Eu égard à l'enveloppe globale engagée pour un montant de 84,19 M dhs, la question se trouve posée quant à la pertinence et à l'impact de ces dépenses relatives à la communication sur l'amélioration du système éducatif en général et les conditions de scolarisation des élèves en particulier.

VI.2.4 Pôle ressources humaines

195. Pour satisfaire les orientations de la CNEF en matière de la GRH, le P.U avait consacré trois projets contenant des mesures relatives au renforcement des compétences du personnel de l'enseignement (projet E3.P1) et d'encadrement (E3P2) ainsi que la la modernisation de la Gestion des Ressources Humaines (projetE3.P3). Le tableau suivant présente les objectifs de ces trois projets :

¹⁶ Les données contenues dans le tableau ne concernent que les services centraux du MEN. Elles n'intègrent pas les montants des crédits ouverts, les crédits engagés et émis par chaque AREF.

Tableau n° 51 : situation des projets et des objectifs du pôle « Ressources humaines »

Projet	Objectifs
Renforcement des compétences personnel de l'enseignement	Redéfinition des critères et des processus de sélection des enseignants du scolaire
	Mise en place des filières universitaires d'éducation (FUE)
	Mise en place des centres régionaux de formation (CRF)
	Mettre en place une nouvelle organisation souple et efficace de la formation continue au niveau de l'enseignement scolaire
Renforcement des mécanismes d'inspection et d'encadrement de l'enseignement scolaire	Développer des plans de formation continue et qualifiante pour les personnels de l'enseignement : cadres administratifs et managers du système
	Parachever l'instauration des zones pédagogiques pour une meilleure évaluation et un meilleur encadrement de proximité
	Qualifier les espaces de travail des inspecteurs et y assurer une bonne organisation afin d'obtenir la qualité requise de l'offre éducative
	Consolider le dispositif de la formation initiale et renforcer la formation continue
Modernisation de la Gestion des Ressources Humaines	Réorganiser le travail des inspecteurs à travers la révision des textes et leur adaptation avec leurs nouveaux rôles et missions
	Transfert des attributions de la GRH aux AREF
	Renforcement des capacités et des moyens des AREF
	Élaboration des statuts particuliers et des lois cadres (Tableaux des Effectifs) des AREF
	Mise à niveau et mise en place des outils informatiques de la GRH
	Mise en place d'un dispositif d'optimisation des ressources humaines
	Mise en place d'un dispositif de contrôle interne et amélioration des délais de traitement des actes du personnel.
	Mise en place d'un dispositif de motivation des ressources humaines
Amélioration de la relation avec les syndicats	
Renforcement de la coopération avec les partenaires publics intervenant dans le processus de la GRH	

196. Pilier fondamental de toute réforme, le processus recrutement – formation est considéré comme l'un des facteurs clés de succès du système éducatif, et ce à différents niveaux : celui de la préparation aux métiers pédagogiques, celui de l'anticipation des besoins et de la mise en œuvre des réformes ainsi que celui de la qualité et des performances du système éducatif.

❖ Le recrutement

197. En matière de recrutement, les besoins définis dans les projets du PU, pour assurer leur mise en œuvre, ont concerné principalement 20.441 enseignants, 1000 conseillers en orientation, 52 médecins, 1200 Assistantes Socio sanitaires (ASS).

198. Toutefois, les fiches de recadrage des projets n'ont pas défini les besoins en personnel administratif susceptible d'assurer le remplacement des départs à la retraite et la couverture des établissements scolaires nouvellement créés.

199. Sur la période 2009-2012, selon les données communiquées par le MEN, les réalisations affichent le recrutement de 24.272 enseignants répartis sur les trois cycles, 156 administrateurs, 431 rattachés pédagogiques, 297 intendants et 4 ingénieurs d'Etat, soit au total 25.160 postes. Le MEN a procédé, en outre, à la transformation de 240 postes budgétaires en enseignants chercheurs.

200. L'appréciation de ces réalisations confirme la non maîtrise des besoins en ressources humaines, et ce à travers les constats suivants :

- l'effectif des enseignants recrutés, toutes catégories confondues, sur la période du P.U dépasse les besoins arrêtés dans les documents de recadrage de ce programme. Le tableau suivant illustre ce constat :

**Tableau n° 52 : écarts entre les besoins et les recrutements en enseignants
durant la période 2009-2012**

Catégorie	Objectifs dans les fiches de cadrage	Recrutement 2009-2012	Ecart
Enseignant du primaire	5685	9858	(+) 4173
Enseignant du collégial	10180	6777	(-) 3403
Enseignant du qualifiant	4576	7637	(+) 3061
Totaux	20.441	24.272	(+) 3831

Source : MEN.

- le MEN n'a pas procédé au recrutement de certaines catégories de personnels retenus au P.U : 52 médecins et 1200 Assistantes Socio Sanitaires (ASS) au titre du projet E1.P13 « Renforcement de la santé scolaire et sécurité humaine » ainsi que 1.000 conseillers en orientation au titre du projet E3.P7 « mise en place d'un système d'information et d'orientation efficient » ;
- le MEN a consacré, cependant, 1.128 postes budgétaires pour le recrutement de certains profils ne figurant pas sur les fiches de projets. Il s'agit, notamment, des ingénieurs, des rattachés pédagogiques, des administrateurs et des intendants ;
- Malgré le recrutement d'un effectif d'enseignants dépassant les besoins arrêtés dans les fiches de recadrage pour accélérer la réforme, la non dotation de tous les établissements scolaires en enseignants reste toujours une préoccupation fondamentale à l'occasion de chaque rentrée scolaire.

❖ La formation

- 201.** La formation initiale et continue est considérée comme une activité transversale et prioritaire du P.U. Au niveau de la formation initiale, le programme a prévu la refonte de l'organisation institutionnelle de la formation et l'amendement des critères de sélection des enseignants. Quant à la formation continue, elle constitue une composante principale de la quasi-totalité des projets.
- 202.** Les réalisations du P.U en matière de la formation initiale affichent les constats suivants :
- la réorganisation des centres de formation : le MEN a fusionné les Centres Pédagogiques Régionaux (CPR) et les Centres de Formation des Instituteurs (CFI) en créant les Centres Régionaux des Métiers d'Education et de la Formation (CRMEF) par le décret n° 2-11-672 du 23 décembre 2011. Ces CRMEF constituent des instituts de formation des cadres supérieurs sous la tutelle de l'autorité chargée de l'enseignement scolaire. Cependant, le statut des CRMEF demeure ambigu, dans la mesure où leur décret de création n'a précisé ni le statut juridique de ces centres ni leurs relations avec les AREFs. L'article 12 de la loi n°07.00 dispose que « ...les établissements d'enseignement et de formation situés dans le ressort territorial de chaque académie sont placés sous l'autorité de cette dernière. ». Cette situation confirme le chevauchement des attributions entre le MEN et les AREFs, la difficulté de cerner les responsabilités et la complexité de la gestion de ces centres ;
 - la réduction de la durée de la formation : la création des CRMEF a été accompagnée par la réduction de la durée de la formation initiale des enseignants à une année¹⁷. Cette réduction ne s'aligne pas avec les résultats de l'enquête du CSE¹⁸ faite en 2008 qui ont estimé que la durée de deux ans pour la formation initiale des enseignants est insuffisante.
- 203.** Au cours des années 2016 - 2018 et en vue de couvrir les besoins urgents en enseignants, Les AREFs, en l'absence d'un statut propre de personnel, procèdent au recrutement de 54.927 enseignants par contrat. Ces enseignants sont affectés aux classes sans bénéficier de la formation initiale exigée par le décret n° 2.11.672 précité. Cette démarche comporte de nombreux risques sur la qualité des enseignements et partant sur le rendement interne et externe de tout le système éducatif.

Dans sa réponse, le MEN a signalé que l'enquête du CSE a porté sur le dispositif de formation en vigueur avant 2008.

La réforme mise en place par le PU a, non seulement tenu compte des recommandations du rapport du CSE (2008), mais elle a aussi procédé à la mise aux normes internationales en la matière, du système de formation des enseignants (voir commentaire du paragraphe 177 ci-dessous). C'est ainsi que dans le cadre de ce nouveau dispositif, la formation des enseignants devait se prolonger sur 5 années après le BAC.

¹⁷ Article 25 du décret n° 2-11-672 du 23 décembre 2011 relatif à la création et organisation des CRMEF

¹⁸ CES, 2008, Rapport « Etat des lieux du système éducatif » Volume 4 « le métier de l'enseignant » P.60

204. Concernant la formation continue, le PU a prévu, pour la mise en œuvre de la quasi-totalité des projets, des actions concernant la formation des formateurs, la création des centres de ressources et la formation des autres catégories du personnel. L'appréciation des actions entreprises en matière de formation continue révèlent les constats suivants :

➤ **l'absence d'une ingénierie de formation** : les formations dispensées dans le cadre du P.U ont été planifiées, programmées et réalisées en l'absence d'une identification des besoins spécifiques à chaque catégorie de personnel. De même, l'ensemble des formations ont été lancées sans coordination entre les responsables des projets et sans coordination avec les responsables administratifs au niveau des établissements scolaires ;

➤ **la formation a été réalisée au détriment des tableaux de service des enseignants** : les formations des enseignants ont été dispensées durant les jours de scolarité des élèves, sans pour autant prévoir un dispositif permettant de rattraper le temps scolaire perdu ;

➤ **la centralisation des décisions de la formation** : pour assurer la gestion des différentes actions de formation prévues dans le P.U, le MEN a procédé à la création d'une direction chargée de la formation, non prévue par son organigramme, dans l'objectif d'assurer la programmation et la définition des modes de réalisation des actions de formation en coordination avec les directions de projets et la centralisation des données y afférentes. Toutefois, plusieurs actions de formation ont été lancées, par les directions de projets, sans qu'elles soient pilotées et suivies par la direction créée à cet effet.

205. L'appréciation des réalisations, durant la période 2009 – 2012, en matière de formation continue est entravée par l'indisponibilité des informations relatives au volume horaire, au nombre d'actions, au nombre de bénéficiaires, aux modes de réalisation, au coût de la formation par projet, et ce, malgré la création d'une direction dédiée à cela et la mise en place d'une application informatique conçue pour centraliser les données. Selon les données communiquées par le MEN, les activités de formation réalisées au cours de la période du P.U ont totalisé 2 531 820 jours/homme de formation, soit 76% des objectifs assignés. En se référant au coût de 300 dhs par jour/ formation fixé dans les fiches du recadrage, le coût de ces formations peut être estimé à 759 546 000 DHS. Une grande partie de ces formations ont concerné la pédagogie d'intégration, abandonné par la suite par le MEN.

❖ **La modernisation de la gestion des ressources humaines**

206. En matière de modernisation de la gestion des ressources humaines, le P.U a fixé comme principaux objectifs : la mise en place d'un statut du personnel, le transfert des ressources humaines aux AREFs, le renforcement des capacités de gestion des AREFs, la mise en place d'un système informatisé de gestion, l'optimisation et l'évaluation des ressources humaines (projet E3.P3).

207. Les réalisations de ce projet ont concerné l'organisation par le MEN du mouvement des ressources humaines au niveau régional et provincial, l'informatisation de certains aspects de gestion des ressources humaines, l'élaboration des guides d'évaluation du rendement du personnel, la délégation aux AREFs de la gestion de certains actes du personnel. etc. Ces réalisations demeurent en dessous des objectifs prescrits dans le projet. Par ailleurs, les mesures suivantes bien que prévues n'ont pas été mises en œuvre :

➤ **la dotation des AREFs d'un statut de personnel comme prévu par la loi n°07.00** : les AREFs ne disposent pas encore d'un statut de personnel conformément aux dispositions

de l'article 11 de la loi n°07.00 précitée. L'absence d'un tel statut ne permet aux AREFs de maîtriser la gestion de leurs ressources humaines, de recruter en fonction des spécificités régionales et d'optimiser le redéploiement de leurs personnels entre les directions provinciales et les établissements scolaires ;

- **la décentralisation de la gestion des ressources humaines** : les actes de recrutement, de formation, d'affectation, de promotion et de mouvement du personnel restent pilotés par les services centraux du MEN ;
- **la mise en place d'un système d'évaluation et de motivation du personnel** : malgré l'élaboration d'un guide d'évaluation du rendement du personnel, le MEN n'a pas pu opérationnaliser ce système d'évaluation. Ainsi, l'avancement et la promotion du personnel continuent d'être gérés suivant les conditions classiques en la matière.

Dans sa réponse, le MEN a signalé que L'évaluation (à titre d'exemple celle des enseignants) n'obéit pas aux conditions classiques en la matière mais se base sur de nouveaux critères et notamment :

- *L'observation en classe des enseignant (e)s par les inspecteurs pédagogiques ;*
- *L'observation du comportement des enseignant(e)s pendant toute l'année scolaire par le directeur d'établissement (les absences, l'assiduité...)* ;
- *L'évaluation du rendement des enseignant(e)s portant notamment sur la planification, la préparation et la réalisation des travaux d'enseignement, sur le degré de finalisation du programme scolaire, la recherche et l'innovation et la conduite professionnelle....*

- **la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines** pour permettre aux AREFs d'anticiper, les besoins en effectifs et en profils, d'assurer un redéploiement optimal du personnel et de préparer un plan de recrutement à moyen terme en fonction des départs à la retraite et de l'évolution du système éducatif.

Dans sa réponse, le MEN a signalé que dans le cadre de la coopération maroco- canadienne, le ministère a commencé en 2007 l'élaboration du référentiel des emplois et compétences (REC), et une étude a été lancée en 2008 sur l'installation d'une solution informatique pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).

- **La mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines** : la gestion des ressources humaines reste gérée par des solutions informatiques dispersées et non intégrées rendant difficile la maîtrise de tous les aspects de la gestion des ressources humaines.

❖ Renforcement des mécanismes d'inspection et d'encadrement dans l'enseignement scolaire

208. En matière d'encadrement pédagogique, le P.U a prévu deux composantes :

- Le projet relatif à « la mise en place d'un système d'information et d'orientation efficient » (E3.P7), dont les objectifs consistaient en la mise en place d'un système d'orientation et d'information unique en le dotant des moyens humains nécessaires, en vue de développer l'orientation active et la mobilisation des parties prenantes autour de l'orientation.
- Le projet portant sur « le Renforcement des mécanismes d'inspection et d'encadrement dans l'enseignement scolaire »(E3.P2) qui vise le parachèvement de la mise en place des zones pédagogiques, la qualification des espaces de travail des inspecteurs, la réorganisation de leur plan de charges et le renforcement de leur formation initiale et continue.

209. La mise en œuvre de ces deux projets a permis de procurer plus de moyens, en termes d'espace, d'outils et de conditions de travail aux inspecteurs pédagogiques et aux inspecteurs et conseillers en orientation. Les réalisations ont contribué à l'aménagement des espaces dédiés aux réunions des inspecteurs (coordinations régionales et provinciales des inspecteurs), à la dotation desdits espaces en moyens logistiques et à l'aménagement des espaces d'information et d'orientation au sein des établissements scolaires.

210. Toutefois, les rapports du MEN sur l'évaluation du PU n'ont pas procédé à l'appréciation de la contribution et de l'impact des actions entreprises sur le rendement et la performance pédagogique en matière d'encadrement des enseignants et des élèves. Cela est confirmé par les constats suivants :

- **le rendement insuffisant¹⁹ des inspecteurs pédagogiques** : en se référant aux différents rapports de la Cour des comptes élaborés durant la période 2009 – 2017, le rendement et la productivité des inspecteurs pédagogiques demeurent insuffisants sur les plans quantitatif et qualitatif. Ainsi, il a été relevé la faiblesse des effectifs et du rendement, le manque de plans d'action des inspecteurs, l'absence de suivi de leur activité et la non exploitation de leurs rapports ;
- **l'orientation des deux tiers des élèves du secondaire vers les branches scientifiques, techniques et professionnelles n'a pas été atteint.** En effet, l'effectif des élèves orientés vers ces branches ne dépasse pas 45%. Toutefois, il est à signaler que dans certains cas, des élèves sont orientés vers les branches scientifiques et techniques avec des moyennes ne dépassant pas 9/20 ;
- **la non amélioration de l'approche d'orientation.** L'orientation des élèves obéit toujours à une approche classique qui s'articule sur l'intervention du conseiller en orientation à la troisième année du collège pour informer les élèves sur les orientations disponibles. Cette approche ne s'inscrit pas dans une logique d'orientation active basée sur la démarche du « Projet personnel d'orientation » dès la première année du collège, qui offre à l'élève l'opportunité de s'orienter vers une formation adaptée à son profil et offrant de meilleures perspectives en termes de débouchés sur le marché de l'emploi.

¹⁹ Voir les rapports de la Cour des comptes sur le contrôle de la gestion des AREFs

VI.3 conclusion

- 211.** La Cour des comptes, par ses travaux au niveau du ministère et de plusieurs AREFs, considère que le programme d'urgence n'a pas réalisé tous ses objectifs. Il n'a pas non plus eu les impacts souhaités sur le système éducatif du pays. En effet, l'évolution de plusieurs indicateurs après 2012, a montré une aggravation de la situation de l'éducation et de la formation.
- 212.** Ce constat est confirmé par les résultats de l'évaluation effectuée par la Cour sur les conditions de la rentrée scolaire 2016-2017. Cette évaluation a montré que plusieurs dysfonctionnements entachent encore le système éducatif. Il s'agit, notamment, des problèmes suivants :
- la persistance de l'abandon scolaire estimé à plus de 270.000 élèves par an ;
 - la situation préoccupante de l'encombrement des classes à tous les cycles ;
 - l'exploitation non optimisée des établissements scolaires ;
 - l'exploitation des établissements scolaires ne disposant pas de conditions élémentaires de scolarisation ;
 - la persistance de l'excédent et du déficit en enseignants ;
 - l'efficacité limitée des programmes relatifs à l'appui social ;
 - un système d'information qui manque d'intégration et de fiabilité.

VII. Conclusion générale

213. En l'absence d'un système d'information intégré au niveau du MEN et d'une évaluation exhaustive et détaillée de l'ensemble des composantes du P.U, le présent rapport a apporté des éléments de réponse aux principales questions qui se posent quant à l'évaluation de ses effets sur notre système éducatif. Ces éléments de réponse portent sur quatre questions majeures :

1. Quelles sont les ressources financières mobilisées en faveur du P.U ?

214. Le calcul du coût réel du P.U demeure estimatif. Il a été appréhendé à partir des crédits de paiement ouverts par les lois de finances et les budgets des AREFs, pour les années 2009 – 2012, totalisant une enveloppe globale, hors masse salariale, de 43,12MM dhs sur laquelle les engagements ont été de 35,05 MM dhs et les paiements n'ont été que de 25,15MM dhs, soit un taux de paiement de 58%, largement inférieur au taux d'exécution des budgets sectoriels constatés au niveau du BGE.

215. Le volume des crédits traduit l'effort budgétaire consenti par l'Etat en faveur du secteur de l'éducation durant la période du P.U, a enregistré une augmentation de 230% par rapport aux crédits ouverts au cours des quatre années précédentes. Toutefois, les faibles performances, au niveau de l'engagement et de paiement, sont dues, en grande partie, à des capacités managerielles insuffisantes au cours du cycle de la conception, de la programmation et de la mise en œuvre des projets ainsi qu'au niveau de la gestion financière et comptable.

2. Quels sont les progrès réalisés en matière de généralisation de la scolarité et d'amélioration de ses conditions?

216. Sur le plan quantitatif, le système éducatif a connu une progression significative. Les effectifs des élèves sont passés de 5.666.429 en 2009 à 6.039.641 en 2017, pendant que le nombre des établissements scolaires a augmenté de 9.397 à 10.756. Toutefois, le système éducatif affiche plusieurs dysfonctionnements liés, notamment, à :

217. L'insuffisance de la capacité d'accueil : les réalisations relatives à l'extension de la capacité d'accueil de l'offre scolaire demeure insuffisantes. Ainsi, sur un objectif de 1164 établissements scolaires à créer par le PU, les réalisations n'ont été que de 286 établissements, soit 24,6%. Quant à l'objectif de l'extension des établissements existants prévu pour 7052 nouvelles salles, les réalisations n'ont pas dépassé 4062 salles, soit 57,6%.

218. La non couverture de l'ensemble des communes rurales par des collèges : l'objectif de couvrir toutes les communes rurales par des collèges dotés d'internats a été fixé par la CNEF et repris dans le P.U. Toutefois, cette couverture n'a pas été atteinte. Elle est passée de 52,8% en 2008/2009 à 66,5% en 2016/2017.

219. L'exploitation des établissements scolaires en état de dégradation. Malgré les moyens dédiés à la réhabilitation et à l'aménagement de tous les établissements scolaires, le système éducatif continue à exploiter, au titre de l'année scolaire 2016/2017, 6 437 établissements sans réseaux d'assainissement, 3 192 établissements non raccordés au réseau d'eau potable et 681 établissements non branchés au réseau d'électricité, ainsi que 9 365 salles délabrées.

220. La non généralisation de l'enseignement préscolaire. En matière d'introduction du préscolaire dans les écoles, le P.U a fixé un objectif de 80% en 2012 et la généralisation en 2015. Toutefois, cet objectif est loin d'être atteint. Au titre de l'année scolaire 2016/2017, sur les 7 667 écoles primaires, seulement 24% dispensent l'enseignement préscolaire.

3. Quel est le degré d'amélioration de la qualité du système éducatif et les conditions pour y parvenir ?

221. Malgré le budget dédié à l'amélioration des conditions de scolarité, un certain nombre d'indicateurs confirment la non atteinte des objectifs. Il s'agit, notamment, de :

- ✓ l'aggravation de la situation de l'encombrement. Elle a enregistré, respectivement pour le cycle primaire, collégial et qualifiant, des taux de 21,2%, 42 % et 22,3% au titre de l'année scolaire 2016/2017 contre 7,3%, 16,5% et 26,1% en 2008. La situation du cycle collégial est la plus préoccupante en la matière,
- ✓ le recours à des enseignants contractuels sans qualification. Bien que les recrutements des enseignants effectués, durant la période du P.U, dépassent les besoins arrêtés par les services du MEN, le déficit en enseignants demeure une donnée structurelle du système éducatif. Pour combler ce déficit le système éducatif a connu le recrutement de 54.927 enseignants par contrat, durant la période 2016 - 2018. L'affectation de ces derniers directement aux classes d'enseignement, sans bénéficier de la formation requise, remet en question la qualité des enseignements dispensés.
- ✓ la non mise en œuvre de l'ensemble des projets du pôle pédagogie. Le P.U a prévu un budget d'environ 12 MMDhs pour la mise en œuvre de dix projets inscrits dans le pôle pédagogique. Toutefois, malgré l'importance des dépenses effectuées, la réforme du curricula, la mise en place d'un système d'information et d'orientation efficient, le renforcement de la maîtrise des langues, et l'amélioration du dispositif pédagogique ne sont pas atteints. La mise en œuvre de certains projets a été entamée puis suspendue faute d'une vision intégrée de la réforme souhaitée. Le non aboutissement des projets de ce pôle interroge la qualité des apprentissages chez les élèves.

4. Dans quelle mesure le système scolaire favorise l'accès à l'enseignement obligatoire et la rétention des élèves à l'école ?

- 222.** Pour répondre à cette question, deux types d'indicateurs méritent d'être rappelés: les mesures d'appui social et le taux de déperdition scolaire.
- 223.** La mise en œuvre des mesures d'appui social destinés aux élèves issus de milieux défavorisés a permis une amélioration des indicateurs y afférents. Au titre de l'année scolaire 2016/2017, les mesures de l'appui social ont touché :
- 1 085 110 bénéficiaires des cantines ;
 - 113 632 bénéficiaires de l'hébergement et de la restauration dans les internats ;
 - 138 995 bénéficiaires du transport scolaire ;
 - 859 975 bénéficiaires de programme Tayssir ;
 - 3 835 833 bénéficiaires de fournitures scolaires.
- 224.** Malgré l'amélioration des indicateurs quantitatifs, les mesures entreprises n'ont pas produit l'impact souhaité sur l'amélioration des conditions de scolarité et la rétention des élèves. Les insuffisances de ces mesures sont liées à la défaillance de la planification, aux conditions d'hébergement et de restauration dans les internats et les cantines, à l'absence d'une stratégie intégrée en matière d'appui social ciblant les élèves issues des familles démunies, au système de ciblage des bénéficiaires, ainsi qu'à l'insuffisance des moyens alloués.
- 225.** Concernant la déperdition scolaire dont les causes sont multidimensionnelles, elle reste un véritable défi que notre système éducatif doit relever pour améliorer son rendement interne. Certes, le taux d'abandon scolaire a nettement diminué entre 2008 et 2012 mais il a de nouveau enregistré une augmentation en 2017 pour dépasser les 279.000 élèves.
- 226.** Sur la base des questionnements précités, la Cour des comptes considère que le programme d'urgence n'a pas réalisé tous ses objectifs. Il n'a pas eu non plus les impacts souhaités sur le système éducatif.
- 227.** Ces résultats mitigés confirment que la conception et la gouvernance du P.U n'ont pas pris suffisamment en compte certaines règles fondamentales du cycle de toute politique publique efficiente à savoir :
- ❖ procéder au diagnostic précis de l'état des lieux et mettre en place les préalables nécessaires avant le lancement de la mise en œuvre de tout programme ;
 - ❖ évaluer les risques et envisager les solutions alternatives dès le début du programme, en particulier au niveau des capacités de gestion des différentes parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre du programme, eu égard à la consistance et à la nature des actions à entreprendre ;
 - ❖ mettre en place un système d'information et de pilotage intégré et fiable avec des instruments et des outils adéquats susceptibles de donner une visibilité sur les progrès réalisés, accompagné d'un dispositif d'évaluation approprié.

VI. ANNEXES

Annexe n° 1 : liste des responsables rencontrés

Personnes rencontrées	Fonction
M. Youssef BELQASMI	Secrétaire Général
M. Ahmed KARIMI	DAS
M. Mbark MEZENE	DSSP/PMO
Mme. Fatima OUAHMI	Direction fonctionnelle communication
Mme. Hind BELHABIB	DSI
M. Mohammadin SMAILI	DVS
M. Nabil LAABOUDI	DF mise à niveau
M. Chafik AZEBA	DRH
M. Mohamed Farid DADOUCHI	DPSS
M. Douhid ELMOFADDAL	Direction fonctionnelle UCFC
M. Fouad CHAFIQI	D. Curricula
M. Youssef EL AZHARI	CNIPE
M. Nabil ALI	Direction fonctionnelle patrimoine
M. Houssine KODAD	IGAA
M. Khalid FARES	IGAP
M. Abdelhaq EL HAYANI	DSSP
M. Mohamed CHERIF ESSALIH	Chef de division budget
M. LAGHRIB	Chef de division de la comptabilité centrale
Mme. Ilham LAAZIZ	Direction Génie
M. Younes BENAOKKI	DAGBP
M. Hssain OUJOUR	DENF
M. Mohammed SASSI	CNEE
M. Bendaoud MERZAKI	DPEPP
M. Chahid LAKBIDI	PMO

Annexe n° 2: Les conventions de partenariat signées dans le cadre du PU

Partenaires	Objets	Principales actions à entreprendre
ministère de l'Intérieur	Réhabilitation de l'école publique	mettre en œuvre les programmes et les mécanismes de coordination, ainsi que des actions concertées en faveur de l'école publique
Le ministère de la Jeunesse et des Sports	Promotion du sport dans les établissements scolaires	l'utilisation des capacités communes, humaines, matérielles et organisationnelles, dans le but d'élargir la base de la pratique sportive, sur les plans local, régional et national
Le ministère de la Culture	Promotion de la culture nationale	Coopération dans plusieurs domaines, dont la formation continue, l'éducation artistique, les bibliothèques, la lecture publique, l'animation culturelle et le patrimoine national.
Le secrétaire d'Etat chargé de l'Eau et de l'Environnement	Mise en place le cadre général de la coopération entre les deux départements dans les domaines de la mise à niveau environnementale, l'éducation environnementale et le développement durable	l'approvisionnement des ES en eau potable, essentiellement dans le milieu rural, la construction de services de santé, la mise en place de système d'assainissement liquide, l'embellissement des façades et des espaces intérieurs des établissements scolaires. L'éducation environnementale dans les programmes scolaires, le renforcement des mécanismes de gestion des espaces scolaires et l'organisation de sessions de formation au profit de cadres éducatifs dans le domaine de la sensibilisation.
Le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Désertification	Préservation du domaine forestier	L'aménagement de l'espace naturel de l'école et son environnement et l'organisation d'activités et de programmes de sensibilisation et de formation sur l'environnement
L'Office national de l'électricité	Le raccordement des établissements scolaires en électricité La formation et sensibilisation à la rationalisation de la consommation de l'énergie	La généralisation de l'utilisation des lampes économiques dans ces établissements, outre la formation dans les métiers de l'électricité, la maintenance du matériel, l'échange d'expertise et l'élaboration de plans d'action sur la communication avec les élèves et leur sensibilisation à la rationalisation de l'utilisation de l'énergie électrique
L'Office national de l'eau potable (ONEP)	Approvisionnement des établissements scolaires en eau potable	
L'Office de la Formation professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT)	Assistance du MEN en matière de formation et d'orientation	accompagner le programme GENIE en termes de formation et d'appui des capacités des formateurs de l'Office en matière d'information, d'orientation, de maintenance et de réhabilitation des équipements et des établissements scolaires.
L 'Agence nationale de réglementation des télécommunications	Intégration des TIC dans le système éducatif	la généralisation des technologies de l'information et de la communication dans le système d'éducation et de formation.

Annexe n° 3 : Liste des projets et leurs budgets après recadrage

Pôle	Projets	Budget par projet	Budget du Pôle (DH)
Généralisation	E1P1 Développement du préscolaire	760 264 620	29 906 256 524
	E1P2 Extension de l'offre d'enseignement obligatoire	7 377 880 370	
	E1P3 Mise à niveau des établissements	4 337 365 196	
	E1P4 Egalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire	11 459 193 938	
	E1P6 Promotion et développement de l'éducation physique et du sport scolaire	1 178 791 000	
	E1P7 Équité en faveur des enfants et communautés à besoins spécifiques	587 139 000	
	E2P1 Mise à niveau de l'offre pour l'enseignement secondaire qualifiant - Lycées & Internats	4 205 622 400	
Pédagogie	E1P5 Lutte contre le redoublement et le décrochage scolaire	431 775 000	11 524 763 877
	E1P8 Amélioration du dispositif pédagogique	1 647 170 080	
	E1P9 Refonte du curricula	148 399 000	
	E1P10 Intégration des TICE et de l'innovation dans les apprentissages (4 mesures)	1 385 438 000	
	E1P11 Amélioration du système d'Evaluation et de certification	121 426 000	
	E1P12 Amélioration de la qualité de la vie scolaire (4 mesures)	2 704 392 000	
	E1P13 Renforcement de la santé scolaire et sécurité humaine	2 163 286 240	
	E2P2 Promotion de l'excellence	1 540 592 557	
	E3 P6 Renforcement de la maîtrise des langues	574 787 000	
	E3 P7 Mise en place d'un système d'information et d'orientation efficient	807 498 000	
Gouvernance	E3 P4 Gouvernance, Planification Et Gendérisation	7 109 000	988 177 000
	E3 P5 Modernisation et optimisation du SI	801 410 000	
	E4 P1 Optimisation et pérennisation des ressources financière	88 908 000	
	E4 P2 Mobilisation et communication autour de l'école	52 500 000	
	E4 P3 Développement de l'enseignement privé	38 250 000	
Ressources Humaines	E3 P1 Renforcement des compétences du personnel de l'enseigne	2 397 174 400	2 852 389 188
	E3 P2 Renforcement des mécanismes d'inspection et d'encadrement dans l'enseignement scolaire	381 864 788	
	E3 P3 Modernisation de la Gestion des Ressources Humaines	73 350 000	
Total Général		45 271 586 589	45 271 586 589

Annexe n° 4 : Situation des débloqués des subventions pour chaque AREF
2009 - 2012

AREF	Année	Budget définitif (2) DH	Montant débloqué (3) DH	ECART (2)-(3) DH
OUED DAHAB-LAGOUIRA	2009	15 172 000,00	15 172 000,00	0,00
	2010	18 082 300,00	14 800 000,00	3 282 300,00
	2011	21 608 363,00	7 956 200,00	13 652 163,00
	2012	16 374 800,00	16 374 800,00	0,00
LAAYOUN BOUJDOUR SAKIA L'HAMRA	2009	30 095 000,00	30 095 000,00	0,00
	2010	45 092 360,00	37 330 000,00	7 762 360,00
	2011	37 988 485,00	16 516 050,00	21 472 435,00
	2012	33 661 800,00	33 661 800,00	0,00
GUELMIM SMARA	2009	89 570 100,00	89 570 100,00	0,00
	2010	100 753 570,00	83 102 100,00	17 651 470,00
	2011	107 713 956,00	45 339 100,00	62 374 856,00
	2012	91 528 500,00	91 528 500,00	0,00
SOUSS MASSA DARAA	2009	337 392 900,00	339 480 900,00	-2 088 000,00
	2010	418 274 950,00	318 609 900,00	99 665 050,00
	2011	408 025 515,00	0,00	408 025 515,00
	2012	402 055 200,00	402 055 200,00	0,00
AL GHARB CHRARDA BNI H'SINE	2009	141 413 000,00	141 469 000,00	-56 000,00
	2010	179 111 010,00	141 269 000,00	37 842 010,00
	2011	158 679 254,00	78 808 850,00	79 870 404,00
	2012	157 620 300,00	157 620 300,00	0,00
CHAOUIA OUARDIGHA	2009	147 972 600,00	147 972 600,00	0,00
	2010	195 502 730,00	147 017 600,00	48 485 130,00
	2011	178 974 610,00	89 366 450,00	89 608 160,00
	2012	178 799 200,00	0,00	178 799 200,00
MARRAKECH TENSIFT EL HAOUZ	2009	259 571 900,00	259 571 900,00	0,00
	2010	359 832 300,00	245 533 900,00	114 298 400,00
	2011	325 128 984,00	0,00	325 128 984,00
	2012	325 529 200,00	0,00	325 529 200,00
ORIENTAL	2009	206 360 100,00	206 864 100,00	-504 000,00
	2010	258 716 620,00	204 093 100,00	54 623 520,00
	2011	228 521 963,00	115 128 900,00	113 393 063,00
	2012	230 292 200,00	115 146 100,00	115 146 100,00
GRAND CASABLANCA	2009	217 962 100,00	217 962 100,00	0,00
	2010	278 835 190,00	214 134 100,00	64 701 090,00
	2011	249 702 785,00	122 321 450,00	127 381 335,00
	2012	244 844 000,00	244 844 000,00	0,00

RABAT SALE ZEMMOUR ZAER	2009	173 848 900,00	173 848 900,00	0,00
	2010	229 636 250,00	173 800 900,00	55 835 350,00
	2011	207 635 546,00	103 336 300,00	104 299 246,00
	2012	206 762 700,00	206 762 700,00	0,00
DOUKKALA ABDA	2009	154 416 500,00	154 416 500,00	0,00
	2010	195 125 960,00	153 127 500,00	41 998 460,00
	2011	196 016 781,00	95 611 700,00	100 405 081,00
	2012	191 227 200,00	95 613 600,00	95 613 600,00
TADLA AZILAL	2009	168 828 000,00	168 828 000,00	0,00
	2010	173 036 220,00	159 334 000,00	13 702 220,00
	2011	169 622 136,00	0,00	169 622 136,00
	2012	170 465 600,00	85 232 800,00	85 232 800,00
MEKNES TAFILALET	2009	235 578 300,00	238 743 300,00	-3 165 000,00
	2010	311 449 700,00	233 502 300,00	77 947 400,00
	2011	263 972 866,00	137 037 850,00	126 935 016,00
	2012	274 442 800,00	137 221 400,00	137 221 400,00
FES BOULMANE	2009	145 012 100,00	145 012 100,00	0,00
	2010	191 498 640,00	145 012 100,00	46 486 540,00
	2011	176 105 864,00	91 382 100,00	84 723 764,00
	2012	182 923 500,00	91 461 750,00	91 461 750,00
TAZA AL HOCEIMA TAOUNAT	2009	189 562 300,00	189 562 300,00	0,00
	2010	238 134 100,00	185 721 300,00	52 412 800,00
	2011	220 150 064,00	0,00	220 150 064,00
	2012	210 328 500,00	210 328 500,00	0,00
TETOUAN TANGER	2009	201 319 000,00	202 177 000,00	-858 000,00
	2010	258 095 570,00	192 016 000,00	66 079 570,00
	2011	242 384 724,00	12 000 000,00	230 384 724,00
	2012	233 031 900,00	174 773 925,00	58 257 975,00

Annexe n° 5 : Liste des études prévues dans les fiches de recadrage des projets du P.U

Objet de d'étude	projet	Année	Budget Millions DH
Réalisation de l'étude portant sur la proposition des schémas de stratégies d'intervention dans le secteur du préscolaire	E1.P1	2010	0,45
Elaboration du référentiel-cadre du préscolaire,	E1.P1	2010	0,15552
Elaboration d'un référentiel de formation initiale (préscolaire)	E1.P1	N.P	0,075
Elaboration d'un référentiel curriculaire	E1.P1	N.P	0,0455
l'étude sur les normes des constructions scolaires	E1.P2	N.P	N.P
étude de faisabilité de la mise en place de chaque école communautaire	E1.P2	N.P	N.P
l'étude de faisabilité relative à la création d'une structure "Sport	E1.P6	N.P	0,125
étude pour répertorier les handicaps et identifier les besoins spécifiques des handicapés	E1.P7	2010	1,5
Evaluer l'impact de l'application des résultats de l'étude sur la satisfaction des besoins spécifiques des enfants concernés	E1.P7	2010	0,028
Etude sur l'état des lieux relatif aux enfants en situation difficile	E1.P7	2010	1.26
Etude sur la catégorisation des communautés à besoins spécifiques et identification de leurs besoins	E1.P7	2010	1,12
Etude sur l'état de l'enseignement des sciences et technologies et de l'orientation vers ces filières,	E1.P8	2010	4
Etude pour la mise en place d'un référentiel et d'une nomenclature du matériel pédagogique inhérents aux nouveaux programmes	E1.P8	2009	1
Etude pour élaborer de normes de construction de laboratoires, de stockage et de	E1.P8	N.P	N.P
Etude diagnostic et exploitation des résultats pour la redéfinition du système actuel des examens, à l'horizon 2012	E1.P11	N.P	2
le marché de dématérialisation et le marché d'élaboration de la Banque des Items	E1.P11	2009	7,32
Procédure de dématérialisation et de sécurisation	E1.P11	N.P	3,62
Elaboration des banques d'items	E1.P11	N.P	3,7
Etudes et benchmarking et expertise interne et externe	E1.P11	2010-2011	2,5
Etude et construction d'un plan de développement de compétences en matière de management	E1.P12	2010	0,8
Etude sur l'adaptation des emplois du temps journaliers hebdomadaires, et annuels aux spécificités régionales, expérimentation, généralisation et formation	E1.P12	2009	0,828
Mise en place de stratégies, élaboration de dispositif de formation, suivi et évaluation des projets d'établissements	E1.P12	2009-2012	N.P
Etude sur la mise en place d'un dispositif de sécurité humaine et de protection des enfants scolarisés	E1.P13	2010	6,7
Etude nationale sur la consommation des drogues et la toxicomanie	E1.P13	2010-2012	0,9
Etude pour déterminer la nature de la structure nationale qui se chargera de la détection des élèves surdoués, de proposer les dispositions relatives à leur prise en charge, leur accompagnement et comment les mettre en place ai sein du système scolaire marocain.	E2.P2	2010-2011	5
Etude diagnostique et prospective sur l'enseignement et l'apprentissage des langues	E3.P6	2010	26,08
Création et lancement d'un site web des langues	E3.P6	2010-2011	3,26
l'étude de faisabilité de l'Agence Nationale d'Information et d'Orientation	E3.P7	2010	4,6

Expertise pour la formalisation et la mise en place de manuels de procédures et de l'organisation et la création des agences	E3.P4	2010	2,7
Etude sur la création des agences en substitution des directions centrales	E3.P4	2010	N.P
La mise en place du Project Management Office (PMO)	E3.P4	2010	4.584
l'étude d'élaboration de la carte prospective	E3.P4	2010	0,4 M
Mise en place et le développement des capacités organisationnelles et techniques des mécanismes chargés de l'ES en conformité avec les objectifs et mesures préconisées dans le cadre du programme d'urgence	E3.P4	2010 -2011	1,67
Conception des outils de repérage des stéréotypes sexistes dans les manuels scolaires	E3.P4	2010 -2011	1,11
Élaborer un schéma directeur informatique (SDI) au niveau central, régional, provincial et local et mettre en place des instances de pilotage et de mise en œuvre	E3.P5	2010-2012	4,5
Etude et appui technique à l'équipe multi projets et multi directions constituée chargée de définir les possibilités de rationalisation	E4.P1	2010	0,5
Etude sur la mutualisation des achats, sur la mercoriale des prix et l'instauration éventuelle d'une structure chargée de cette mutualisation (central, AREF, DP et établissements scolaires)	E4.P1	2010-2011	0.693
Étude sur l'externalisation de certaines prestations (2010) et	E4.P1	2010	0.341
Enquête de satisfaction du recours à l'externalisation	E4.P1	2012	0,2
Étude sur le diagnostic et l'amélioration de la comptabilité budgétaire et la mise en place de la comptabilité générale et analytique (AREF pilote et généralisation)	E4.P1	2010-2013	24.657
Étude sur les diverses structures et sources possibles pour drainer des ressources additionnelles au profit du SEF et diffusion des résultats	E4.P1	2010-2011	3
Réalisation de l'inventaire du patrimoine existant	E4.P1	2010-2012	48,6
Etudes sur les réorganisations des structures chargées de la gestion matérielle et financière et l'élaboration des manuels de procédures	E4.P1	2010-2011	6
Réaliser un audit de la communication interne et externe aux niveaux central, régional et provincial.	E4.P2	2010	2,5
Diagnostic et état des lieux de l'enseignement scolaire privé	E4.P3	N.P	N.P
Etude sur le nouveau modèle de l'offre d'enseignement privé	E4.P3	N.P	6
Stratégie de communication autour du nouveau modèle de l'offre d'enseignement privé	E4.P3	N.P	1,5
Elaborer une stratégie de formation Initiale et Continue des inspecteurs	E3.P2	N.P	N.P
Etude pour rationaliser le travail des inspecteurs et les doter d'un arsenal juridique	E3.P2	N.P	3,2
Diagnostic de la réforme du système de contrôle des actes du personnel pour parachever la décentralisation	E3.P3	2010-2012	0,6
Elaboration d'un plan de formation dédiée aux services extérieurs	E3.P3	2010-2012	7,5
Mise en place des solutions MASIRH 2 et M2M pour la solution GPEEC	E3.P3	2010-2011	13
Concevoir et mettre en place un nouveau dispositif relatif aux opérations de mouvement et de redéploiement du personnel	E3.P3	2010-2012	0,6
Elaborer une cartographie des risques en matière de la GRH et mise en place des structures de contrôle interne	E3.P3	2010-2012	0,6
Etude pour concevoir un dispositif de motivation des ressources humaines et la communication autour de ce dispositif	E3.P3	2010	6
Elaboration d'une vision intégrée sur l'institutionnalisation de la relation administration/syndicats	E3.P3	2010-2012	0,6
Elaboration d'une charte de relation avec les parties prenantes	E3.P3	2010-2012	0,6

N.P : non précisé dans les fiches de recadrage.

Annexes n° 6 : Domiciliation des projets dans les directions centrales du MEN

Code Projet	Projet	Direction
E1.P1	Développement du préscolaire	Direction chargée de la Coopération, de la promotion de l'Enseignement Privé et du Partenariat
E4.P3	Développement de l'enseignement privé	
E1.P2	Extension de l'offre d'enseignement obligatoire	Direction de la Stratégie, des Statistiques et la Planification
E3.P4	Gouvernance, planification et gendérisation	
E2.P1	Mise à niveau de l'offre du secondaire qualifiant	
E1.P6	Promotion et développement de l'éducation physique et du sport scolaire	
E1.P3	Mise à niveau des établissements	Direction Chargée du Patrimoine
E1.P4	Égalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire	Direction Chargée de l'Appui Social
	Programme TAYSSIR	
E1.P7	Équité en faveur des enfants et communautés à besoins spécifiques	Direction Chargée de la Vie Scolaire
E1.P12	Amélioration de la qualité de la vie scolaire	
E1.P13	Renforcement de la santé scolaire et sécurité humaine	
E1.P5	Lutte contre le redoublement et le décrochage	Direction de l'Education Non Formelle
E1.P8	Amélioration du dispositif pédagogique	Centre National de l'Innovation Pédagogique et d'Expérimentation
E2.P2	Promotion de l'excellence	
E1.P9	Révision des Curricula	Direction des Curricula
E3.P6	Renforcement de la maîtrise des langues	
E1.P10	Intégration des TICE et de l'innovation dans les apprentissages	Direction chargée du Programme GENIE
E1.P11	Amélioration du système d'évaluation et de certification	Centre National des Examens et d'Evaluation
E3.P7	Mise en place d'un système d'information et d'orientation efficient	Direction Chargée de l'Unité Centrale de L'information et l'Orientation
E3.P5	Modernisation et optimisation du système d'information	Direction du Système d'Information
E3.P8	Promotion de la qualité du système d'éducation et de formation	Direction chargée de l'unité Centrale de la Promotion de la Qualité du Système d'Education et de Formation
E4.P1	Optimisation et pérennisation des ressources financières	Direction chargée des Affaires Générales et du Budget
E4.P2	Mobilisation et communication autour de l'école	Direction chargée de la Communication
E3.P1	Renforcement des compétences des personnels de l'enseignement	Direction chargée de l'Unité Centrale de la Formation des Continue
E3.P2	Renforcement des mécanismes d'encadrement et d'inspection de l'enseignement scolaire	Inspection Générale des Affaires Pédagogiques
E3.P3	Optimisation de la gestion des ressources humaines	Direction des Ressources Humaines

Edition Cour des comptes 2018

Dépôt Légal : 2018MO5659

ISBN : 978-9920-751-06-3